



Universidad
Externado
de Colombia



CONSULTORÍA CAPSTONE

¿LA BOGOTA DE LOS 30 MINUTOS?

Desafíos, oportunidades y perspectiva de la implementación de las UPL en la ciudad.

Bogotá D.C. - 2024

EQUIPO CONSULTOR



Carlos Andrés
Vaca Gómez



Yasleydy Carolina
Infante Orjuela



Sergio Alejandro
Morán Cortés



Natalia Andrea
Romero Rubiano



Javier Leonardo
Valero Sánchez

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	5
DIAGNÓSTICO GENERAL DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL (UPL)	7
ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE GOBIERNO LOCAL	7
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS LOCALIDADES	11
RETOS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA LAS ALCALDÍAS LOCALES EN BOGOTÁ	12
EL PLANEAMIENTO LOCAL EN COLOMBIA	13
EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PLANEACIÓN EN BOGOTÁ.....	13
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANIFICACIÓN EN BOGOTÁ.....	14
INTRODUCCIÓN DE LAS UPZ Y SU IMPACTO EN LA PLANIFICACIÓN URBANA	15
MARCO NORMATIVO Y REGLAMENTARIO DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL	16
FRAGMENTACIÓN VS. INTEGRACIÓN DE LA VISIÓN TERRITORIAL	19
CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL	20
OBJETIVOS Y ALCANCES DE LAS UPL	21
PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA ALCALDIA MAYOR Y LAS LOCALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UPL	22
INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL	23
ALCANCE DESDE EL ÁMBITO URBANÍSTICO -NORMA Y GESTIÓN-	27
IMPACTO DE LA DEROGATORIA DE LAS UPZ	28
ANÁLISIS DEL USO DEL SUELO ENTRE EL POT VIGENTE Y EL ANTERIOR.....	29
ARGUMENTOS A FAVOR DE LA SIMPLIFICACIÓN	30
ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA SIMPLIFICACIÓN.....	30
ESTUDIO DE CASO	32
UNIDAD DE PLANEAMIENTO LOCAL CENTRO HISTÓRICO	32
UNIDAD DE PLANEAMIENTO LOCAL TIBABUYES	34
DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL (UPL)	36
BENCHMARKING DEL GOBIERNO LOCAL	38
METODOLOGÍA	39
DEFINICIÓN DE LAS CIUDADES A COMPARAR	40
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES	41
ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	43
ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	44
ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	45
ESTABLECIMIENTO DE LAS CATEGORÍAS Y SUB CATEGORÍAS	46

FUNCIONES PRINCIPALES EN LOS GOBIERNOS LOCALES	50
ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS Y VERBOS RECTORES.....	53
NIVEL DE RESPONSABILIDAD EN COHERENCIA CON LOS VERBOS	54
VERBOS PRINCIPALES POR CATEGORÍAS	57
ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS FUNCIONES DE BOGOTÁ Y LAS OTRAS CIUDADES	63
QUE HACE BOGOTÁ Y NO HACEN OTRAS CIUDADES	63
QUE HACEN OTRAS CIUDADES Y NO HACE BOGOTÁ	64
<u>IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS Y RECOMENDACIONES</u>	<u>65</u>
MARCO CONCEPTUAL	66
BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN	66
PLANEACIÓN POR ESCENARIOS	69
ESCENARIOS POSIBLES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UPL	69
ESCENARIO 1. IMPLEMENTACION EXCLUSIVA DEL COMPONENTE DE PLANIFICACION DE LAS UPL	70
BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ESCENARIO UNO	71
BRECHAS ADMINISTRATIVAS.....	71
BRECHAS POLÍTICAS	74
BRECHAS INSTITUCIONALES	77
HOJA DE RUTA PARA EL COMPONENTE DE PLANIFICACIÓN.....	81
BAJA APROPIACIÓN DEL CONCEPTO DE UPL A NIVEL DEL GOBIERNO LOCAL	81
BAJA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DEL APARATO BUROCRÁTICO (LOCAL, DISTRITAL Y SECTORIAL)	82
FALTA DE RETROALIMENTACIÓN PARA MEJORA CONTINUA DE PROCESOS.....	83
FALTA DE RESPONSABLES Y COMPROMISO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE UPL	84
A NIVEL PRESUPUESTAL: INESTABILIDAD Y FALTA DE RECURSOS ESPECÍFICOS	85
INERCIA INSTITUCIONAL EN LA EJECUCIÓN DE ACCIONES.....	86
FALTA DE ACEPTACIÓN DE LOS PIP PRIORIZADOS POR LAS UPL	87
INCERTIDUMBRE Y ESCENARIOS NO ESPERADOS.....	88
ESCENARIO 1.1 IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE DE PLANIFICACION Y DEL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO.....	90
SUPUESTOS.....	90
HOJA DE RUTA PARA EL ESCENARIO POLÍTICO ADMINISTRATIVO	93
CONSIDERACIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA EL GOBIERNO LOCAL EN BOGOTÁ	93
<u>CONCLUSIONES GENERALES</u>	<u>95</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>98</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>102</u>

INTRODUCCIÓN

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad de Bogotá, expedido por el Decreto 555 de 2021, introduce un modelo de ocupación regional, distrital y local. En la escala local crea 33 Unidades de Planeamiento Local – UPL como un instrumento de planificación y gestión participativa del territorio, análisis estadístico y espacial, y de asignación de normas urbanas.

Ese mismo año, se modificó el Decreto 1421 de 1993, por medio del cual se dicta el régimen especial para el Distrito, y determina a través de un párrafo transitorio en el artículo 62 que los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2028.

Sobre este instrumento subsisten muchas preguntas en torno a su contenido, alcance e implementación. Bajo estas interrogantes, la Fundación para el progreso de la Región Bogotá - ProBogotá Región y la Universidad Externado de Colombia crearon este Capstone cuyo objetivo general es desarrollar un análisis integral de las Unidades de Planeamiento Local – UPL propuesta por el Decreto 555 de 2021, de tal forma, que permita entender el alcance integral de la figura, el impacto derivado de su aplicación y definir la ruta estratégica para su implementación.

El presente documento, en correspondencia con los términos de referencia del Capstone corresponde al producto final en el que se cumplen los siguientes objetivos:

- Elaborar un diagnóstico del marco normativo y de implementación de las Unidades de Planeamiento Local – UPL propuestas por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 555 de 2021, para entender su alcance desde el ámbito urbanístico (planeación, norma y gestión) y político-administrativo.
- Analizar el estado de implementación del instrumento desde el ámbito urbanístico (planeación, norma y gestión) y político-administrativo, de tal forma que permita identificar el impacto normativo, administrativo, fiscal y político de su implementación, así como las principales brechas a superar para su correcta aplicación en pro de la eficiencia institucional.
- Proponer una hoja de ruta para la implementación de las Unidades de Planeamiento Local – UPL, reconociendo las acciones reglamentarias, institucionales, administrativas, presupuestales y de gestión necesarias para cada ámbito de aplicación.
- Realizar un análisis comparativo entre Bogotá y gobiernos locales a nivel global para determinar las principales funciones que desarrollan estos gobiernos y formular recomendaciones para el Distrito Capital.

Para este propósito, el contenido está dividido en cuatro partes:

- 1. Diagnostico general de las Unidades de Planeamiento Local.** La primera sección presenta un diagnostico general del gobierno local, evaluando el impacto del decreto 555 del 2021, la incorporación de las Unidades de Planeamiento Local y la derogación de las Unidades de Planificación Zonal. Asi mismo, actualiza el documento de Mackynsey & Company, ProBogotá Región y Brigard & Urrutia, incorporando elementos contextuales de las localidades y una serie de retos de cara a la implementación de las UPL en la ciudad.
- 2. Benchmarking del gobierno local.** La segunda sección hace un ejercicio de bechmarketing que permite comparar las alcances de la descentralización política, fiscal y administrativa. En ese contexto, se responde preguntas claves como ¿Qué hace un gobierno local? ¿Cuáles son las oportunidades de mejora del nivel local en el Distrito Capital? ¿ Qué hace Bogotá que no hacen otras ciudades y viscversa?
- 3. Identificación de brechas y recomendaciones.** En la tercera sección, se identifican las brechas en la implementación de las Unidades de Planeamiento Local a partir del analisis de entrevistas realizadas por la consultoria y de la información recolectada en la sección del diagnostico. Adicionalmente, se proponen una serie de acciones que permitan una optimización de esfuerzos para el funcionamiento correcto de las UPL a partir de un analisis de un meta escenario. Por ultimo, con base en los hallazgos del Benchamarketing, se formulan recomendaciones para realizar ajustes y modificaciones al modelo del gobierno local bajo el supuesto de la implementación del componente poítico-administrativo de las UPL.
- 4. Conclusiones Generales.** La cuarta y ultima sección, presenta las conclusiones generales del proceso de la consultoria.

El proposito principal de este documento es servir como herramienta para la formulación e implementación de políticas públicas que contribuyan al fortalecimiento del gobierno local, la consecusión de sus objetivos y la mejora de su capacidad de respuesta frente a las necesidades de los ciudadanos del Distrito Capital de Bogotá.

Para todos los efectos, se entiende como gobierno local el nivel sublocal de una ciudad. En el caso de Bogotá, por ejemplo, las localidades y las Unidades de Planeamiento Local.

DIAGNÓSTICO GENERAL DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL (UPL)

El documento "*Mejoramiento de Alcaldías Locales de Bogotá*", elaborado por McKinsey & Company, Probogotá Región y Brigard & Urrutia Abogados, es un producto entregado en el año 2016, conformado principalmente por cuatro (4) apartados:

Contexto, que presenta el marco general y los antecedentes relevantes para la gestión de las alcaldías locales; **objetivos y plan de trabajo**, que define las metas a alcanzar y las estrategias para su implementación; **equipo y credenciales** de McKinsey y Brigard & Urrutia Abogados.

La revisión inicial del documento ha llevado a la conclusión de que la actualización se centrará en el apartado de **Contexto**. Esta decisión se fundamenta en la relevancia y riqueza de la información contenida allí, así como en la necesidad de comparar los cambios introducidos por el Decreto 555 de 2021 sobre las Unidades de Planeamiento Local.

De esta manera, el diagnóstico hará el análisis y actualización en el apartado de contexto del documento "*Mejoramiento de Alcaldías Locales de Bogotá*" y una descripción de los elementos esenciales de las Unidades del Planeamiento Local. De esta manera los elementos que contienen el presente capítulo son los siguientes:

- **Análisis Jurídico del concepto de gobierno local:** los principales hitos y jurisprudencia respecto al concepto del gobierno local en Colombia.
- **División Político-Administrativa de Bogotá:** se presenta la estructura básica de las localidades, sus retos y oportunidades de mejora en su funcionamiento.
- **Unidades de Planeamiento Local:** se presenta la división introducida por el Decreto 555 de 2021: UPL. Aspectos importantes, análisis frente a la descentralización y la gestión de las alcaldías locales.
- Se acogerá la **Metodología de casos de estudio** tomando como referencia la UPL Tibabuyes y la UPL Centro Histórico, para exponer aspectos fundamentales frente a esta figura.

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE GOBIERNO LOCAL

Se inicia el presente análisis con las consideraciones que tiene sobre el "gobierno local" la jurisprudencia y la Constitución Política de Colombia. En la carta magna de nuestro país, los artículos 322, 323 y 324 contienen las normas constitucionales especiales para el Distrito Capital de Bogotá, aterrizando este concepto en el decreto ley 1421 de 1993 de la manera como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla. Recorrido historico de la jurisprudencia y la Constitución Política de Colombia sobre Gobierno Local.

<i>AÑO</i>	<i>INSTRUMENTO JURÍDICO</i>	<i>SECCIÓN</i>	<i>DESCRIPCIÓN</i>
1991	Constitución Política	Art. 322	Establece que Bogotá, en su condición de Distrito Capital de Colombia y del Departamento de Cundinamarca cuenta con un régimen político, fiscal y administrativo especial. Establece la división del territorio en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, determinada por el Concejo Distrital por iniciativa del Alcalde, hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. Las autoridades distritales son responsables de garantizar el desarrollo integral de la ciudad con la prestación de servicios públicos a gran escala permitiendo una gestión más cercana a las necesidades de los ciudadanos, mientras que las autoridades locales se encargan de gestionar los asuntos propios de cada localidad. Estructura garantiza un equilibrio entre la administración centralizada y la autonomía local.
		Art. 323	Establece la conformación y funcionamiento del Concejo Distrital y dispone que cada localidad tendrá una Junta Administradora Local, elegida por sus habitantes cada cuatro años, integrada por al menos siete (7) ediles. Asimismo, regula la elección del Alcalde Mayor como máxima autoridad

			del Distrito y de los alcaldes locales de cada localidad, definiendo las reglas para ser elegidos mediante procesos electorales especiales.
		Art. 324	Reconoce la autonomía de las juntas locales al brindarles autoridad para asignar y utilizar los recursos presupuestales asignados a cada localidad para atender las necesidades de sus comunidades. Por otra parte, dispone que la ley regulará la participación de Bogotá en los ingresos departamentales que se causen en Bogotá.
1993	Decreto Ley 1421	Título V	Deroga la Ley 1 de 1992 y en él se establecieron las reglas generales de la descentralización territorial de la ciudad respecto de las localidades con sus juntas administradoras locales, los alcaldes locales y los fondos de desarrollo local. Establece la estructura política, administrativa y fiscal del Distrito Capital de Bogotá.

Fuente: Elaboración Propia

Estas medidas buscan fortalecer la autonomía, capacidad de respuesta y eficiencia de las Alcaldías Locales, de modo que puedan cumplir de manera más efectiva con las múltiples responsabilidades que les asigna el Decreto 1421 y atender de forma más pertinente las necesidades de los ciudadanos a nivel local.

En relación con la Descentralización en el Distrito Capital a través de las alcaldías locales el análisis normativo da cuenta de las características que se muestran a continuación:

Tabla. Analisis normativo objetivos de la descentralización en el Distrito Capital

<p>MARCO LEGAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 • ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (1993)
<p>OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acercar el gobierno a los ciudadanos. • Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. • Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales.
<p>DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Control fiscal limitado: Falta de autonomía financiera de las localidades, dificultando su capacidad para administrar recursos y responder a necesidades locales. • Superposición de competencias: Persistencia de ineficiencias y confusión en la prestación de servicios debido a la falta de claridad en la distribución de responsabilidades. • Participación ciudadana: Mecanismos formales existentes, como las Juntas Administradoras Locales (JAL), han tenido una implementación limitada y escasa influencia en decisiones locales.
<p>ACCIONES NECESARIAS PARA AVANZAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la autonomía financiera de las localidades. • Clarificar y ampliar las competencias de las localidades. • Fortalecer la participación ciudadana • Implementar un sistema de información integrado. • Desarrollar capacidades a nivel local.

Fuente: Elaboración Propia

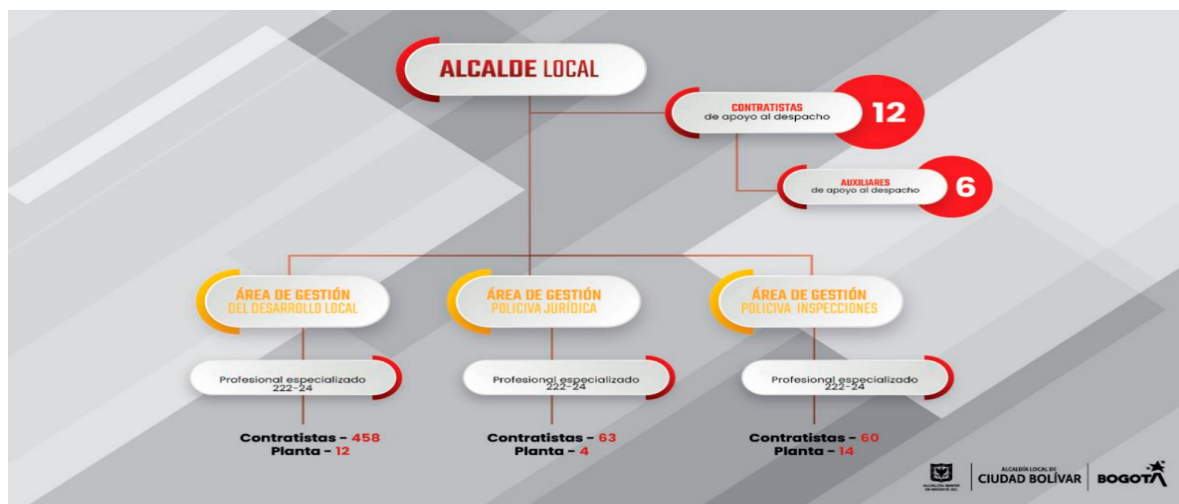
A pesar de los avances en el proceso de descentralización de Bogotá, todavía hay mucho camino por recorrer. El futuro éxito dependerá de un compromiso constante tanto del Gobierno Distrital como de las comunidades locales, así como de la capacidad de adaptar las lecciones aprendidas de otras experiencias urbanas al contexto distintivo de la capital colombiana. La implementación de una descentralización efectiva no solo constituye una tarea administrativa, sino también una necesidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Bogotá y fortalecer la democracia local.

Se tienen como precedente las temáticas abordadas desde la Secretaría Distrital de Gobierno para empoderar a las Alcaldías Locales, tales como la implementación de los centros de innovación bajo la premisa de “La Bogotanía” y la herramienta de Gabinete Local, la cual busca acercar a los sectores a lo local sin interferir en sus competencias, buscando así llegar a unas “Alcaldías Locales de lo Cotidiano”, tal como lo ha denominado el actual Secretario de Gobierno, Gustavo Quintero Ardila. De esta manera se pueden describir los siguientes retos y oportunidades de mejora para locales a partir de la información recolectada.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS LOCALIDADES

Con el ánimo de seguir la estructura definida en el estudio “*Mejoramiento de alcaldías locales de Bogotá*”, en su apartado de contexto, se ejemplifica mediante el siguiente esquema, la estructura organizacional actual de la Alcaldía de Ciudad Bolívar, para hacer algunos comentarios al respecto

Gráfica. Organización Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.



Fuente: Tomado de la Página de Ciudad Bolívar

El organigrama de una alcaldía local en Bogotá representa la estructura jerárquica y funcional que guía la administración de cada una de las 20 localidades de la ciudad. Esta estructura, diseñada para atender las necesidades específicas de la comunidad a nivel micro, está encabezada por el Alcalde Local, quien es designado por el Alcalde

Mayor de Bogotá. Bajo su liderazgo, se despliegan diversas coordinaciones y áreas especializadas que manejan aspectos cruciales como la gestión administrativa y financiera, asuntos jurídicos y normativos, desarrollo local, y gestión policiva. Sin embargo, no existe una figura organizacional que determine la estructura de la Alcaldía Local y la misma está siempre a merced de la orientación de los ordenadores del gasto designados en el momento.

Retos y oportunidades de mejora para las Alcaldías Locales en Bogotá

En su mayoría los problemas que se logran identificar en las localidades de la ciudad de Bogotá son las siguientes:

- 1. Dependencia de la Secretaría de Gobierno Distrital:** las Alcaldías Locales dependen en gran medida de la Secretaría de Gobierno, lo que limita su autonomía y capacidad de toma de decisiones a nivel local.
- 2. Personal de planta adscrito a la Secretaría de Gobierno:** la mayoría de los funcionarios de las Alcaldías Locales están adscritos a la Secretaría de Gobierno, reduciendo su vínculo directo con las necesidades de cada localidad.
- 3. Alta contratación por prestación de servicios:** para cumplir sus funciones, las Alcaldías Locales dependen en gran medida de personal contratado temporalmente, generando inestabilidad laboral y dificultando la continuidad de los procesos.
- 4. Estructura jerárquica rígida:** el organigrama de las Alcaldías Locales presenta una estructura vertical y poco flexible, lo que dificulta la adaptación a las dinámicas locales y la implementación de soluciones ágiles a problemas específicos.
- 5. Duplicidad de funciones y responsabilidades:** Existe una superposición de funciones entre las diferentes áreas y dependencias de las Alcaldías Locales, lo que genera ineficiencias y falta de claridad en la asignación de responsabilidades.

En ese orden de ideas, las propuestas que persisten en el nivel local para solucionar las problemáticas van encaminadas con:

- 1. Fortalecer la descentralización y autonomía de las Alcaldías Locales**
 - a. Establecer mecanismos de toma de decisiones más ágiles y adaptados a las realidades de cada localidad.
 - b. Incrementar las competencias, mas no las funciones, de las Alcaldías Locales, reduciendo su dependencia de la Secretaría de Gobierno Distrital.
- 2. Incrementar la planta de personal propio de las Alcaldías Locales**
 - a. Aumentar el número de funcionarios de planta adscritos directamente a las Alcaldías Locales y no delegados de Secretaria Distrital de Gobierno.

b. Desarrollar planes de carrera y estabilidad laboral para el personal de las Alcaldías Locales.

c. Implementar procesos de formación y capacitación que fortalezcan el vínculo y conocimiento de los funcionarios con las dinámicas locales.

3. Reducir la dependencia de la contratación por prestación de servicios

a. Priorizar la vinculación de personal de planta para funciones permanentes y estratégicas.

b. Establecer organigramas directos y propios de las Alcaldías Locales según las necesidades evidenciadas.

c. Particularizar y no homogenizar los procesos y dinámicas locales entendiendo que la escala territorial de localidades como Ciudad Bolívar o Kennedy no será la misma que Teusaquillo o Los Mártires por lo que se requiere mayor planta de personal de carrera administrativa en dichas localidades.

4. Reestructurar el organigrama hacia una mayor flexibilidad y adaptabilidad

a. Diseñar una estructura organizacional más horizontal y descentralizada.

b. Establecer equipos de trabajo multidisciplinarios y con mayor autonomía.

c. Establecer referentes de cada secretaria del Distrito adscritos a cada una de las Alcaldías Locales permitiendo que la dinámica y articulación sea más efectiva.

d. Implementar procesos de toma de decisiones más ágiles y cercanos a la ciudadanía.

EL PLANEAMIENTO LOCAL EN COLOMBIA

En este apartado se hará la descripción y análisis de la evolución de la planeación urbana en Bogotá, llegando al decreto 555 del 2021 y la nueva institucionalidad creada a partir de las Unidades de Planeamiento Local.

Evolución del modelo de planeación en Bogotá

La planificación urbana en Bogotá ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, pasando de un modelo centralizado a uno más descentralizado y participativo. Esta evolución se puede dividir en tres etapas principales:

- Etapa centralizada (hasta 1991): la planificación era principalmente *top-down*, con poca participación ciudadana.

- Etapa de descentralización inicial (1991-2004): con la Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993), se inició un proceso de descentralización administrativa.
- Etapa de planeación zonal y local (2004-presente): introducción de las UPZ y, más recientemente, las UPL.

Antecedentes históricos de la planificación en Bogotá

En la década de 1940, la visita del urbanista suizo-francés Le Corbusier marcó un hito en la planificación urbana de Bogotá con la propuesta del primer Plan Piloto. Aunque este plan no se implementó en su totalidad, sentó las bases para una visión más integral del desarrollo urbano. A medida que la ciudad continuó creciendo de manera acelerada y desordenada, se hizo necesario establecer marcos normativos más sólidos para guiar su desarrollo.

Decreto Ley 1421 de 1993: Estatuto Orgánico de Bogotá.

El Decreto Ley 1421 de 1993 ha sido fundamental en la configuración político-administrativa de Bogotá, sirviendo como base para desarrollos posteriores en planificación y gestión urbana.

Entre sus principales características se encuentran:

- Definió las funciones del Alcalde Mayor y el Concejo Distrital.
- Estableció la división territorial en localidades.
- Creó las Juntas Administradoras Locales (JAL) y definió sus funciones.
- Sentó las bases para la descentralización administrativa.
- Estableció el marco para la participación ciudadana en la gestión local.

Tabla. Evolución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

AÑO	DECRETO	DESCRIPCIÓN
2000	Decreto 619	Estableció las bases del ordenamiento territorial de la ciudad.
2003	Decreto 469	Introdujo modificaciones para adaptar el plan a las nuevas realidades urbanas.
2004	Decreto 190	Unificó las normas del POT inicial y su revisión.
2013	Intento de modificación excepcional	Propuesta que fue suspendida por el Consejo de Estado.
2021	Decreto 555	Introduce cambios significativos, incluyendo las Unidades de Planeamiento Local (UPL).

Introducción de las UPZ y su impacto en la planificación urbana

Las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) fueron introducidas como una escala intermedia de planificación entre los barrios y las localidades, con el objetivo de:

- Definir y precisar el planeamiento del suelo urbano.
- Responder a la dinámica productiva de la ciudad.
- Involucrar a los ciudadanos en la definición de políticas y normativas urbanas.

Impactos de las UPZ:

- Permitieron una planificación más detallada a escala zonal.
- Facilitaron la participación ciudadana en asuntos de planeación local.
- Ayudaron a articular las normas urbanísticas con las dinámicas locales.

El Decreto 555 de 2021: Introducción de las UPL.

El Decreto 555 de 2021 introduce las Unidades de Planeamiento Local (UPL), reemplazando a las UPZ como unidad básica de planificación. Sus características principales son:

- Búsqueda de una mayor integración entre la planificación y la gestión administrativa local.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio.
- Mejora de la eficiencia en la prestación de servicios y la distribución de recursos.

La introducción de las UPL representa un esfuerzo por adaptar la planificación urbana a las nuevas realidades y desafíos de Bogotá, buscando una mayor coherencia entre las diferentes escalas de planificación y una gestión más eficiente del territorio.

La eliminación de las UPZ y la incorporación de las UPL marcan un cambio importante en la planificación urbana de Bogotá. El éxito dependerá de una implementación cuidadosa, así como de la capacidad de superar los obstáculos. Para garantizar que las UPL cumplan con sus objetivos de mejora en planificación y gestión urbana, es necesario un seguimiento continuo.

MARCO NORMATIVO Y REGLAMENTARIO DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL

En primer lugar, es necesario abordar el tema desde el marco normativo y entender desde dónde se dictan normas que dieron línea para llevar a cabo la formulación y adopción del Decreto 555 de 2021 “*Plan de Ordenamiento Territorial – POT para Bogotá*”. El POT se alinea con lo establecido desde la constitución política de 1991, la cual sienta las bases para la organización territorial, los planes de desarrollo y desde allí se dictan los criterios del desarrollo territorial, al asignarle a las entidades territoriales autonomía para definir su organización y administrar su territorio de acuerdo con sus propias necesidades y realidades.

La Constitución Política reconoce a los municipios y distritos facultades para ordenar su territorio, prestar los servicios públicos eficientes a todos los habitantes del territorio nacional, construir las obras que demande el progreso local, establecer mecanismos e incentivar la participación ciudadana, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y demás funciones que permitan y contribuir a una mejor calidad de vida para los habitantes.

De igual modo y en concordancia con lo indicado por el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, al plan de ordenamiento territorial se le define cómo “*(...) el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (...)*”. Bogotá fue pionera en la formulación del POT a través del Decreto 190 de 2004 (compilatorio de los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003), adoptando el Plan de Ordenamiento Territorial en armonía con la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993.

Sin embargo, para el año 2020, Bogotá cumplió 16 años con su POT, lo que hizo necesaria su revisión para el nuevo periodo de administración 2020 – 2024 y posteriores, tomando en cuenta las disposiciones del Decreto 879 de 1998, en el que se indica en su artículo 8 que cada plan de ordenamiento territorial contará con una vigencia mínima equivalente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

De esta manera, Bogotá realizó una revisión al POT vigente (Decreto 190 de 2004) con base en lo establecido en el marco del Decreto 1232 de 2020. Dicho proceso inició en el 2020 con la participación de la ciudadanía a través de 21 mesas ciudadanas que permitieron a la administración evaluar el ordenamiento territorial de la ciudad en dicha época. Este proceso permitió avanzar en la modificación del POT, conformando así un nuevo modelo de ocupación con la intención de hacerlo más alineado con las dinámicas sociales, económicas, culturales y poblacionales de la ciudad que emergieron durante los 16 años de vigencia del POT anterior.

Como resultado, surge el Decreto 555 de 2021, “*Por el cual se adopta la revisión del*

Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá", en el cual se incorporan nuevos enfoques de planeación y gestión urbana, promoviendo así la descentralización y la desconcentración de la prestación de los servicios mediante la implementación de la figura de las Unidades de Planeamiento Local, conceptualizada de acuerdo con las características físicas, demográficas y culturales de sus territorios.

Con el objetivo de comprender el marco normativo en materia de ordenamiento territorial que sentó las bases para el actual Plan de Ordenamiento territorial, a continuación, se presenta una línea de tiempo que resume los principales hitos normativos relacionados con el tema

Gráfica. Línea de tiempo hitos del marco normativo sobre el ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración Propia

Fragmentación vs. Integración de la visión territorial

La introducción de las Unidades de Planeamiento Local (UPL) en Bogotá, a través del Decreto 555 de 2021, representa un intento ambicioso de redefinir la planificación territorial de la ciudad. Este enfoque busca conectar la visión macro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con las realidades locales. Aunque las UPL pretenden facilitar una planificación más detallada y adaptada a cada zona, la redistribución de funciones plantea desafíos y oportunidades.

El modelo territorial del POT aspira a una ciudad compacta, sostenible y equitativa, integrando desarrollo urbano, movilidad, conservación ambiental y equidad social. Las UPL deben ayudar a implementar esta visión a nivel local, pero existen riesgos de fragmentación y conflictos de competencias entre distintos niveles de gobierno.

Un desafío clave es garantizar que las decisiones de las UPL se alineen con las estrategias del POT, evitando una implementación desigual de políticas urbanas. La coordinación entre niveles de planificación es esencial, requiriendo estructuras administrativas eficientes y una cultura de colaboración.

Para mantener una visión territorial integrada, se sugieren varias estrategias:

- Establecimiento de mecanismos de coordinación claros: protocolos y espacios de diálogo regulares entre las UPL, localidades y entidades distritales.
- Desarrollo de un sistema de información territorial integrado: compartir datos y análisis entre diferentes niveles de planificación.
- Fortalecimiento de capacidades técnicas a nivel local: formación y recursos para los equipos de planificación de las UPL.
- Implementación de procesos de planificación iterativos: ciclos de retroalimentación para ajustes continuos.
- Fomento de la participación ciudadana transversal: involucrar a la ciudadanía en la planificación a escala distrital y local.

Las UPL tienen el potencial de transformar la planificación urbana, sirviendo como mediadores entre las grandes visiones del POT y las necesidades locales. Para cumplir efectivamente este papel, deberán traducir las directrices del POT en planes y proyectos concretos que respondan a las realidades locales, manteniendo coherencia con los objetivos de la ciudad.

CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL

Como se contempla en el decreto 555 del 2021 estas son las características básicas de las Unidades de Planeamiento Local en la ciudad de Bogotá:

- Hay 33 Unidades de Planeamiento Local (UPL), 3 rurales, 8 urbano-rurales y 22 urbanas creadas a partir del actual POT de Bogotá: Decreto 555 de 2021; cada una con un límite geográfico y considerando dinámicas sociales, culturales y económicas locales.
- No superan los 400 mil habitantes y están diseñadas para garantizar una distribución equitativa de servicios esenciales y oportunidades de empleo.
- Son un mecanismo que permite la participación de la comunidad en la planificación y gestión del territorio a nivel local.
- Buscan materializar a escala local el modelo de ocupación territorial definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Las UPL se orientan bajo los siguientes pilares:

1. Reverdecimiento: mejorar la cobertura y condiciones del espacio público, protegiendo la Estructura Ecológica Principal.
2. Cuidado: garantizar la cercanía y territorialización de servicios sociales y manzanas del cuidado.
3. Movilidad Sostenible: facilitar el acceso a diferentes modos de transporte y promover el uso de medios alternativos.
4. Revitalización: dinamizar económicamente cada UPL, potenciando y diversificando las oportunidades de empleo.
5. Patrimonio e Identidad: reconocer y proteger el patrimonio cultural, inmaterial y natural de la ciudad.
6. Territorios inteligentes: promover la consolidación de un gobierno inteligente y soluciones sostenibles en movilidad, alumbrado y servicios públicos.

Los pilares anteriormente descritos van en línea con la visión del POT Bogotá Reverdece 2022-2035, que desde su denominación deja en claro su intencionalidad de convertir a Bogotá en una ciudad más compacta, conectada, incluyente, resiliente y sostenible, que mejore la calidad de vida de sus habitantes. En un apartado siguiente

se hará una aproximación a cómo se persiguen dichos pilares en las UPL de Centro histórico y Tibabuyes, a partir de los criterios que guiaron su definición.

Objetivos y alcances de las UPL

En el cuadro que se muestra a continuación se relaciona la definición y propósito de las UPL; estructura y funcionamiento propuesto para las UPL; relación de las UPL con otras divisiones administrativas; objetivos de planificación y gestión de las UPL y desafíos de la implementación de las UPL.

Tabla. Cuadro Resumen de los objetivos y alcances de las UPL

Definición y propósito de las UPL	<p>Las UPL son una nueva escala de planificación introducida por el Decreto 555 de 2021. Su propósito principal es</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la administración local. • Fomentar una mayor participación ciudadana en la planificación urbana. • Optimizar la gestión de recursos y servicios a nivel local.
Estructura y funcionamiento propuesto para las UPL	<p>Estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agrupaciones de varias Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) • Unidades administrativas que pueden abarcar o dividir territorios de una o más localidades • Espacios para la implementación de políticas más cercanas a la comunidad <p>Funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la comunidad. • Foco en la gestión administrativa y servicios locales. • Mecanismos para aumentar la participación ciudadana en decisiones locales.
Relación de las UPL con otras divisiones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Localidades: Pueden abarcar partes de una o más localidades • UPZ: Reemplazan a las UPZ como unidad básica de planeamiento • Nivel distrital: Buscan ser un puente entre las políticas distritales y las necesidades locales
Objetivos de planificación y gestión de las UPL	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios locales. • Facilitar una distribución más equitativa de recursos. • Promover una planificación urbana más adaptada a las realidades locales • Aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio.

Desafíos en la implementación de las UPL	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación interinstitucional: Posibles conflictos de competencias entre UPL, alcaldías locales y JAL • Ajustes de límites: Las UPL no siempre coinciden con los límites de las localidades existentes. • Asignación de recursos: Potenciales conflictos en la distribución de recursos entre localidades • Adaptación de instrumentos de planeación: Necesidad de alinear planes de desarrollo local con las nuevas UPL • Capacitación y fortalecimiento institucional: Requerimiento de formar a funcionarios y líderes comunitarios en el nuevo modelo • Articulación con otras escalas de planeación: Necesidad de coordinar con UPZ existentes y planes metropolitanos y regionales
---	---

Fuente: Elaboración Propia

PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA ALCALDIA MAYOR Y LAS LOCALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UPL

Bogotá ha experimentado varios cambios administrativos desde la consultoría de McKinsey & Company "*Mejoramiento de alcaldías locales de Bogotá*" en 2016 para ProBogotá hasta la fecha actual. A continuación, se presentan los cambios más significativos:

Rediseño del modelo de gestión: en 2017, se realizó un diagnóstico y se presentaron propuestas para rediseñar el modelo de gestión de las alcaldías locales. Este proceso incluyó propuestas a corto, mediano y largo plazo para mejorar la gestión de las alcaldías locales.

Acotación de líneas de Inversión local: se analizaron las líneas de inversión local como un determinante del mejoramiento en los niveles e indicadores de ejecución presupuestal. Este análisis buscó optimizar la inversión local para mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión de los recursos.

Directiva conjunta 12 de 2016: la Directiva Conjunta 12 de 2016 estableció procedimientos para la contratación local, incluyendo la aprobación del Plan Anual de Adquisiciones por parte del Comité de Contratación de cada FDL.

4. Planes de mejoramiento: las alcaldías locales, como la de Puente Aranda, han implementado planes de mejoramiento que incluyen la clasificación y control de proyectos para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión.

Estos cambios han contribuido a la modernización y la mejora continua en la gestión de las alcaldías locales de Bogotá, permitiendo una mayor eficiencia y efectividad en la administración de los recursos y la ejecución de proyectos.

5. Restructuración de la Secretaría Distrital de Planeación: la modificación de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) de Bogotá,

formalizada a través del Decreto Distrital 432 de 2022, tiene como objetivo principal facilitar la implementación de las Unidades de Planeamiento Local (UPL). Esta reforma se basa en un análisis técnico que identificó la necesidad de un rediseño que optimice las funciones y mejore la capacidad de respuesta ante los desafíos de planeación territorial, económica, social y ambiental en el contexto del Distrito Capital.

La SDP es responsable de liderar la formulación y coordinación de políticas de planeación en diversas áreas del desarrollo urbano y rural. La creación de las UPL busca descentralizar y fortalecer la gestión local, permitiendo que las comunidades tengan un mayor protagonismo en el proceso de planeación. Este enfoque responde a una creciente demanda por una administración más inclusiva y participativa, que garantice que las necesidades locales sean consideradas en la formulación de políticas públicas, con el propósito de cumplir esta nueva institucionalidad de la ciudad de Bogotá fue creada la Dirección de Planeamiento Local.

Dirección de Planeación local

Esta nueva dirección es central para el funcionamiento de las UPL y se compone de varias subdirecciones que corresponden a diferentes sectores del distrito que tienen relación directa con los Proyectos Integrales de Proximidad, las subdirecciones son las siguientes:

Subdirección de Planeamiento Local del Centro Ampliado

Subdirección de Planeamiento Local del Sur Oriente

Subdirección de Planeamiento Local del Sur Occidente

Subdirección de Planeamiento Local del Occidente

Subdirección de Planeamiento Local de Noroccidente

Subdirección de Planeamiento Local del Norte

Subdirección de Planeamiento Rural Sostenible

Con esta reforma, se espera un impacto positivo en la capacidad del gobierno distrital para responder a las necesidades locales, mejorar la calidad de vida en las comunidades y fomentar un desarrollo urbano más equitativo. La implementación efectiva de las UPL permitirá una mayor inclusión social y una mejor gestión del territorio, alineando los esfuerzos gubernamentales con las expectativas y demandas ciudadanas.

En resumen, el Decreto 432 no solo modifica la estructura organizacional, sino que también redefine cómo se abordará la planeación en Bogotá, priorizando un enfoque más local y participativo.

INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL

Retomando el artículo 490 del Decreto 555 de 2021, que define las Unidades de Planeamiento Local – UPL como “(...) un instrumento de *planeación y gestión participativa* (...)”, resulta importante analizar los conceptos de participación ciudadana e incidencia, para ello, se tendrá como apoyo el artículo "A Ladder of Citizen Participation" de la autora Sherry R. Arnstein, destacada académica y planificadora urbana, quien en su obra presenta una tipología sobre la participación ciudadana, estructurada en una escalera que ilustra diferentes niveles de poder que los ciudadanos pueden tener en la toma de decisiones:

Gráfica. Nivel de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración Propia

Esta autora argumenta que la participación ciudadana es esencial para la democracia, pero señala que a menudo se reduce a rituales vacíos que no permiten a los ciudadanos influir realmente en los procesos de decisión. La participación se define como *un medio para redistribuir el poder y permitir que los ciudadanos excluidos se incluyan en la toma de decisiones que afectan sus vidas.*

Frente a la clasificación de la participación, a continuación se expone la idea principal que describe cada uno de los ocho niveles propuestos por Arnstein:

1. **Manipulación:** la participación es utilizada como una herramienta de relaciones públicas, donde los ciudadanos son incluidos en comités sin poder real.
2. **Terapia:** se utiliza la participación como un medio para "curar" a los ciudadanos de su supuesta incapacidad, en lugar de abordar problemas estructurales.
3. **Informar:** se proporciona información a los ciudadanos, pero sin un canal para retroalimentación o negociación.
4. **Consulta:** se solicitan opiniones, pero sin garantía de que se tomarán en cuenta.

5. **Aplacación:** los ciudadanos pueden aconsejar, pero los poderosos mantienen el control final sobre las decisiones.
6. **Asociación:** se permite a los ciudadanos negociar y participar en la toma de decisiones.
7. **Poder Delegado:** los ciudadanos obtienen una parte significativa del poder de decisión.
8. **Control Ciudadano:** los ciudadanos tienen el control total sobre las decisiones y la gestión.

Lo anterior, remite la discusión al nivel de incidencia de la participación ciudadana, dado que muchas formas de participación son solo simbólicas y no conducen a la consideración real de la opinión ciudadana. Si bien la verdadera participación debe ir acompañada de una redistribución del poder, hay varias barreras que impiden que esto ocurra y, por el contrario, decantan en un proceso frustrante para la ciudadanía.

A continuación, una aproximación al entendimiento y clasificación de la participación ciudadana en el proceso de las Unidades de Planeamiento Local:

Dada la definición de las UPL se avizora desde un inicio la preponderancia que se le quiere dar a la participación ciudadana, de ahí que la Administración Distrital haya implementado diversas estrategias para garantizar que los ciudadanos puedan aportar sus ideas y visiones para el desarrollo de sus localidades.

Entre los principales mecanismos de participación utilizados se encuentran la **A) Plataforma LegalBog:** se habilitó en línea donde los ciudadanos podían acceder a los proyectos de decreto que definían las UPL y aportar sus observaciones. **B) Encuentros virtuales y presenciales:** se organizaron diferentes espacios de diálogo, tanto virtuales como presenciales, para que los ciudadanos pudieran interactuar directamente con los equipos técnicos y expresar sus inquietudes. **C) Talleres y jornadas de co-creación:** se realizaron talleres participativos para co-crear soluciones a los desafíos específicos de cada localidad y **D) Consultas ciudadanas:** se llevaron a cabo consultas ciudadanas para conocer la opinión de los habitantes sobre los diferentes aspectos de las UPL.

A partir de estos mecanismos, se identifican algunos **desafíos que vale la pena considerar:**

- **Dificultades de acceso a la información:** no todos los ciudadanos tuvieron el mismo acceso a la información sobre el proceso y las herramientas digitales utilizadas (Brecha digital).
- **Limitaciones de tiempo:** los plazos establecidos para la participación ciudadana fueron relativamente cortos, lo que dificultó una discusión más profunda y amplia.
- **Desconocimiento de los instrumentos de planificación:** algunos ciudadanos desconocían los conceptos técnicos y los instrumentos de planificación utilizados, lo que limitó su capacidad para participar de manera efectiva.

- **Complejidad de los temas:** los temas tratados en los proyectos de decreto pueden ser complejos y requerir conocimientos técnicos que no todos los ciudadanos poseen.

Haciendo referencia específica a la plataforma LegalBog, se conoce que ha sido implementada en Bogotá como un medio para fomentar la participación ciudadana en el ámbito de la planeación local. Su eficiencia se puede evaluar a través de varias características y funciones que ofrece:

Tabla. Forma de planeación plataforma LegalBog

FUNCIÓN	CLASIFICACIÓN SEGÚN TIPOLOGÍA ARNSTEIN
<p>Acceso a normas y proyectos: permite a los ciudadanos acceder a normas del distrito y a proyectos de actos administrativos (como fue el caso de los decretos reglamentarios de las upl).</p>	<p>Información</p>
<p>Comentarios y retroalimentación: los usuarios pueden realizar comentarios sobre los proyectos de actos administrativos.</p>	<p>Consulta</p>
<p>Consolidación de respuestas: legalbog también permite la consolidación de respuestas a las inquietudes planteadas por los ciudadanos, lo que puede mejorar la percepción de efectividad y respuesta por parte de las autoridades locales.</p>	<p>Aplacación</p>

Fuente: Elaboración Propia

Dentro de la sistematización de este ejercicio, se logró encontrar en línea la matriz de observaciones y respuestas que genera la plataforma LegalBog frente al *“Proyecto de decreto estructura urbana a escala local y la malla vial intermedia de las - UPL Suba, Rincón de Suba y Tibabuyes.”*, de ella varias observaciones en línea de la tabla anterior:

Gráfica. Matriz de observaciones y respuestas

MATRIZ DE OBSERVACIONES Y RESPUESTAS				
Proyecto de decreto estructura urbana a escala local y la malla vial intermedia de las - UPL Suba, Rincón de Suba y Tibabuyes.				
Entidad que lidera la regulación		Secretaría Distrital de Planeación		
Nombre del Director /Jefe Oficina Jurídica		Germán Alexander Aranguren Amaya		
Nombre del Director /Jefe dependencia que lidera la regulación		Margarita Rosa Caicedo Velazquez/ Subsecretaria Planeación Territorial		
Fecha/s de publicación del proyecto de acto administrativo en la página web		4/08/2023 10:35		
Fecha/s de consulta pública y presentación de observaciones		21/08/2023 23:59		
Fecha/s de respuestas		13/09/2023		
Nº	Observantes	Observaciones presentadas	Respuesta a Observaciones	Acoge observación/es (Si o No)

Imagen. Estructura de la matriz de observaciones y respuestas (Tomada de LegalBog).
- <https://legalbog.secretariajuridica.gov.co/regimen-legal-publico#/acto-admin-publico/826>

1. Los Observantes son sectores Distritales y no personas naturales u organizaciones sociales o comunitarias.
2. El número de observaciones es significativamente bajo.
3. Sólo el 25 % de las observaciones fueron acogidas, el resto negadas.

Lo anterior, sitúa la participación ciudadana bajo este mecanismo en el estadio que la autora ha denominado “Formalismo”. Al respecto, se destaca la posibilidad de accesibilidad, interacción y transparencia; sin embargo, hay elementos de juicio para decir que la efectividad final parece lánguida y sigue dependiendo de la respuesta y el compromiso de las autoridades para considerar las opiniones y comentarios de la ciudadanía en sus decisiones. Dicha conclusión se extiende a los otros mecanismos de participación ciudadana implementados en el proceso de UPL.

La democratización de la planificación local deberá considerar las barreras aquí expuestas y su incidencia podrá analizarse desde distintas perspectivas, considerando el marco de análisis que se tome como referencia.

ALCANCE DESDE EL ÁMBITO URBANÍSTICO -NORMA Y GESTIÓN-

A continuación, se presenta los principales impactos desde el ámbito urbanístico derivados del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, incluyendo la creación de las Unidades de Planeamiento Local y la derogación de las UPZ.

Impacto de la Derogatoria de las UPZ

La eliminación de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y su reemplazo por las Unidades de Planeamiento Local (UPL) constituye un cambio significativo en la planificación urbana de Bogotá. Este cambio fue aprobado por el Decreto 555 de 2021 y es una respuesta a la necesidad de actualizar y mejorar los instrumentos de planificación de la ciudad para abordar los desafíos urbanos contemporáneos.

Tabla. Cambios de las UPL

Cambios Introducidos con las UPL	<ul style="list-style-type: none">• Escala de planificación: Las UPL abarcan áreas más extensas.• Enfoque en la gestión: Se conciben como unidades de gestión administrativa.• Articulación con el POT: Mayor alineación con estrategias generales.• Participación ciudadana: Modelo más participativo con involucramiento comunitario.
Beneficios Potenciales de las UPL	<ul style="list-style-type: none">• Mejora en la coordinación territorial.• Optimización de recursos y servicios.• Fortalecimiento de la participación ciudadana.• Mayor coherencia en la planificación urbana.• Flexibilidad para adaptar estrategias a necesidades cambiantes.
Desafíos en la Transición	<ul style="list-style-type: none">• Adaptación institucional: Ajustes necesarios en estructuras y procesos.• Capacitación del personal: Formación en el nuevo enfoque de las UPL.• Actualización normativa: Revisión de normas urbanísticas.• Gestión de expectativas comunitarias: Comunicación efectiva de cambios.• Continuidad de proyectos: Asegurar la transición de proyectos en marcha.
Evaluación Crítica de Resultados Esperados	<ul style="list-style-type: none">• Efectividad en la implementación del nuevo modelo.• Participación ciudadana real versus nominal.• Equilibrio entre necesidades locales y estrategias distritales.• Impacto en la equidad urbana.• Balance entre flexibilidad y estabilidad normativa.

Fuente: Elaboración Propia

Análisis del uso del suelo entre el POT vigente y el anterior

El Decreto 555 de 2021, también conocido como *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Bogotá Verdece 2022-2035*, derogó y reemplazó al Decreto 190 de 2004, que había sido el POT vigente en la ciudad desde el año 2004. Ambos decretos se diferencian significativamente en su enfoque y objetivos.

Enfoque del desarrollo urbano

Decreto 190 de 2004: se basaba en un modelo de expansión urbana, permitiendo la construcción en zonas periféricas y densificando la ciudad de manera concentrada. Este enfoque buscaba atender la creciente demanda de vivienda y responder al acelerado ritmo de crecimiento poblacional.

Decreto 555 de 2021: adopta un enfoque de crecimiento hacia adentro, priorizando la densificación en zonas ya consolidadas y la recuperación de áreas degradadas. Este nuevo enfoque busca optimizar el uso del suelo existente, reducir la presión sobre el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible.

Objetivos

Decreto 190 de 2004: buscaba principalmente facilitar el desarrollo inmobiliario y la atracción de inversión.

Decreto 555 de 2021: tiene como objetivos principales la protección ambiental, la equidad social y la construcción de una ciudad más sostenible.

Usos del suelo

Decreto 190 de 2004: clasificaba una mayor cantidad de suelo como urbano, permitiendo el desarrollo inmobiliario y la expansión urbana. Esta clasificación respondía a la necesidad de ampliar la oferta de vivienda y suelo urbano para actividades económicas.

Decreto 555 de 2021: reduce la cantidad de suelo urbano y aumenta el suelo rural. Esta redefinición busca proteger áreas ambientales, promover la agricultura urbana y limitar la expansión descontrolada de la ciudad.

Vivienda

Decreto 190 de 2004: privilegiaba la vivienda unifamiliar en zonas suburbanas, respondiendo a la demanda de vivienda propia y al modelo de ciudad predominante en la época.

Decreto 555 de 2021: promueve la vivienda en altura y la vivienda mixta en zonas centrales, buscando optimizar el uso del suelo, mejorar la movilidad y crear entornos urbanos más diversos e incluyentes.

Equipamiento público

Decreto 190 de 2004: presentaba una escasa planeación de equipamiento público en zonas de expansión, generando déficits en servicios de educación, salud y recreación en estas áreas.

Decreto 555 de 2021: fortalece la planeación de equipamiento público en zonas consolidadas y prioriza la construcción de equipamientos de educación y salud, buscando garantizar el acceso universal a servicios básicos y mejorar la calidad de vida en la ciudad.

Zonas de protección ambiental

Decreto 190 de 2004: brindaba una menor protección a ecosistemas y recursos naturales, permitiendo el desarrollo urbano en zonas ambientalmente sensibles.

Decreto 555 de 2021: refuerza la protección de ecosistemas y recursos naturales, crea nuevos parques metropolitanos y establece Zonas de Manejo Ambiental, buscando preservar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de la ciudad.

El Decreto 555 de 2021: establece un marco normativo general para las UPL, definiendo aspectos como usos del suelo, alturas permitidas, densidades habitacionales y coeficientes de construcción. Sin embargo, no entra en detalles específicos para cada una, como sí lo hacía el Decreto 190 de 2004 respecto de las UPZ, esto ha suscitado un álgido debate entre distintos actores de la ciudad, desde académicos, pasando por cabildantes distritales, organizaciones no gubernamentales, hasta por supuesto, la ciudadanía desde cada uno de sus barrios. A continuación, se exponen algunos aspectos clave de una y otra orilla de la discusión, así como un acercamiento al papel de las UPL en dicho escenario.

Argumentos a favor de la simplificación

- Se busca una mayor flexibilidad y adaptabilidad de las normas a las características y necesidades específicas de cada UPL.
- Se facilita la gestión urbanística y la toma de decisiones, al no requerir un nivel de detalle tan alto en el decreto distrital.
- Se promueve la autonomía ciudadana frente a la reglamentación y desarrollo de cada UPL.

Argumentos en contra de la simplificación

- Se genera incertidumbre jurídica para los ciudadanos y actores urbanos, al no contar con una normativa clara y detallada.
- Se delega en gran medida la responsabilidad de la planeación urbana a las alcaldías locales y la ciudadanía, lo que podría generar desigualdades en el desarrollo de las diferentes UPL.

- Se limita la capacidad de control y seguimiento por parte de la autoridad distrital sobre la

En el siguiente cuadro resumen se muestra las similitudes y diferencias entre as herramientas de planeación conocidas como Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y Unidades de Planeamiento Local (UPL) respectivamente, con sus diferentes enfoques y funciones.

Tabla. Cuadro comparativo entre las UPZ y UPL

Aspecto	UPZ	UPL	Similitudes	Avances	Retos
Definición	Divisiones territoriales dentro de las localidades de Bogotá.	Nuevas divisiones administrativas que reemplazan a las UPZ.	Ambas son estructuras de planificación urbana.	Mejora en la planificación urbana con nuevas divisiones.	Coordinación entre diferentes niveles administrativos.
Propósito	Organizar el desarrollo urbano y zonificación dentro de las localidades.	Mejorar la administración local y la participación ciudadana.	Buscan un desarrollo urbano ordenado y eficiente.	Integración de la participación ciudadana en la toma de decisiones.	Asegurar la equidad en la distribución de recursos.
Creación	Establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 2004.	Propuestas en el nuevo POT de 2021.	Ambas surgieron de reformas del POT.	Redefinición de divisiones para una mejor gestión local.	Adaptación y aceptación por parte de la comunidad.
Cobertura	Cada localidad tiene varias UPZ.	Agrupar varias UPZ dentro de una nueva unidad. Abarcando o dividiendo territorio de una o más localidades	Cubren toda la ciudad de Bogotá.	Creación de UPL que integran múltiples UPZ para optimizar recursos.	Definir límites claros y evitar solapamientos. Confusión en el manejo político administrativo de las Localidades
Función	Planificación y gestión del suelo,	Mayor enfoque en la gestión administrativa y	Enfoque en la mejora de	Implementación de políticas más	Garantizar la eficiencia y

	infraestructura y servicios.	servicios locales.	infraestructura y servicios.	cercanas a la comunidad.	efectividad de la gestión.
Participación Ciudadana	Espacios de participación para la comunidad en temas de planeación.	Mayor énfasis en la participación de los ciudadanos.	Fomentan la participación ciudadana.	Incremento de la participación ciudadana en la planificación urbana.	Mantener el interés y la participación de la comunidad.
Avances	Estructura establecida que ha permitido planificar el desarrollo urbano.	Nueva estructura que busca mejorar la eficiencia y equidad.	Ambas han contribuido al ordenamiento territorial.	Modernización de la estructura administrativa para una mejor gestión.	Ajustar la implementación de las UPL según las necesidades reales.
Retos	Coordinación efectiva entre diferentes UPZ y con la administración central.	Implementación y adaptación a la nueva estructura de UPL.	Requieren una coordinación interinstitucional efectiva.	Mejorar la articulación entre niveles de gobierno y la comunidad.	Superar la resistencia al cambio y problemas de transición.

Fuente: Elaboración Propia

ESTUDIO DE CASO

A continuación, mostramos los estudios de caso seleccionados para la etapa de diagnóstico.

Unidad de Planeamiento Local Centro Histórico

La Unidad de Planeamiento Local (UPL) Centro Histórico en Bogotá se caracteriza por una dinámica compleja y una delimitación geográfica bien definida. Esta zona, que abarca tres localidades actuales Santa Fe, La Candelaria y Los Mártires, engloba un área de gran valor patrimonial, donde confluyen actividades gubernamentales, culturales, educativas y turísticas. Su dinámica está marcada por la constante interacción entre la conservación del patrimonio arquitectónico y la necesidad de adaptación a las exigencias de una ciudad moderna. (SDP, 2023).

Gráfica. Mapa UPL de Centro Histórico

Ahora bien, teniendo en cuenta el Documento Técnico de Soporte (DTS) del Centro ampliado se pueden determinar las siguientes consideraciones para la priorización de los equipamientos en la UPL 22 de Centro Histórico:

- Atender las necesidades de la población residente y flotante para robustecer el uso residencial existente y proyectado sin descuidar la vocación económica, institucional, patrimonial y turística que la caracteriza.
- Estrategias de intervención de lo público como el Plan Especial de Manejo y Protección PEMP del Centro Histórico como insumo para la definición de los proyectos de proximidad.
- Plantear una estructura local a partir de tres elementos: franjas verdes, franjas de conectividad y centros gravitacionales que concentran los principales proyectos mediante las cuales se construirá la proximidad en el territorio.
- El Documento Técnico de Soporte (DTS) para la UPL del Centro Histórico analizó los resultados sobre la disponibilidad de equipamientos en esta zona. Esto permitió identificar el déficit de equipamientos que existe en el Centro Histórico.

Adicionalmente, se evidencia que los proyectos integrales de proximidad en la UPL 22 del Centro Histórico tienen en cuenta la visión del POT del Decreto 555 de 2021 y los pilares estratégicos. Estos proyectos priorizan la sostenibilidad, la equidad y la movilidad sostenible, atendiendo tanto a la población residente como a la flotante. Además, respetan y valoran el patrimonio histórico a través del PEMP, y abordan el déficit de equipamientos mediante una planificación integral que mejora la accesibilidad y la calidad de vida, promoviendo un desarrollo urbano equilibrado y resiliente.

Unidad de Planeamiento Local Tibabuyes

La Unidad de Planeamiento Local (UPL) No. 10, llamada Tibabuyes, se ubica en la localidad de Suba. Tiene un área de 721,33 hectáreas y se encuentra favorecida por la presencia de grandes elementos ambientales como el Humedal Tibabuyes-Juan Amarillo, el Humedal La Conejera y el Río Bogotá. Su importancia está dada por su conexión con la segunda línea del metro, lo que facilita la conectividad con el centro de la ciudad. Además, la Actuación Estratégica Ciudadela Educativa y del Cuidado busca integrar la segunda línea del Metro con servicios de cuidado, fortaleciendo corredores de movilidad no motorizada para acercar a los habitantes a estos espacios.

Gráfica. Mapa UPL Tibabuyes.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2021). Recuperado de:
<https://bogotaabierta.gov.co/assets/storage/H3OftO304tpG0EWctl6IBAGgEDvKuvMATIPu7Rhe.jpg>

Adicionalmente, puede conectar con la región y el municipio de Cota a través del Río Bogotá, lo que generaría la activación económica, promoción del turismo y espacios para atender a la población más alejada del centro de Suba.

Según el Documento Técnico de Soporte denominado “Caracterización de la Estructura de los Patrimonios Integrados en el marco de las 33 UPL” desarrollado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, algunos criterios que orientaron la definición de los proyectos integrales de proximidad en esta UPL son:

- La UPL 10 presenta un nivel alto de patrimonio arqueológico, nivel medio de patrimonio natural y bajo de patrimonio inmaterial. En general, tiene un nivel bajo de patrimonio declarado y nivel medio de posición potencial.
- En el ámbito poblacional, tiene una tasa de crecimiento alta, nivel bajo de envejecimiento y un tamaño promedio por hogar alto. Además, presenta un nivel bajo de delitos.
- En términos de vivienda, tiene un nivel medio bajo de viviendas desocupadas, proporción baja de apartamentos y media alta de cuartos. Su trazado fue bajo antes de 1940 y 1940 a 1970, pero después de 1970 ha sido alto. Tiene un porcentaje medio alto de trazado informal y bajo de trazado especial.

- La dotación de equipamientos de Tibabuyes presenta un nivel bajo en los equipamientos de diversidad, medio alto déficit cultural y alto déficit de participación. Se caracteriza por tener un nivel bajo de metros cuadrados de espacio público por habitante.
- En cuanto a la dinámica inmobiliaria, muestra un valor medio bajo promedio del metro cuadrado, un nivel bajo de proyectos inmobiliarios en los últimos cinco años, así como del valor del metro cuadrado ofertado en proyectos nuevos.

En clave de los pilares que orientan las UPL, se logra evidenciar que tanto el análisis diagnóstico como la definición de Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) y actuaciones estratégicas, son irradiados por ellos, unos con mayor énfasis que otros, ya que pretenden atender necesidades en materia de disponibilidad de servicios, especialmente en materia del cuidado, salud, educación, cultura, recreación y deporte con los PIP Fontanar del Río, Cinturón Verde Lisboa - Santa Rita - Santa Cecilia – San Pedro, Red de Proximidad Bilbao y Cinturón Verde; igualmente pretende mejorar el número de equipamientos y su diversidad mediante el Eje de Equipamientos Gaitana – Nueva Tibabuyes. Todas respetando y considerando la necesidad de conservar y recuperar la estructura ecológica y ambiental asociada a sus humedales.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO LOCAL (UPL)

Las Unidades de Planeamiento Local (UPL) se incorporan como una escala de planeación intermedia en el Decreto 555 de 2021, que modifica el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Los siguientes se considera, son algunos de los principales obstáculos que se logran identificar en el diagnóstico para armonizar la división político-administrativa actual de las localidades con las UPL.

Coordinación interinstitucional: la implementación de las UPL requerirá una estrecha coordinación entre las Alcaldías Locales, las JAL y las nuevas estructuras de planeación, lo que puede generar conflictos de competencias y duplicidad de funciones, teniendo como hoja de ruta el decreto ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá.

Ajustes de límites: las UPL no siempre coinciden con los límites de las localidades existentes, lo que puede dificultar la gestión territorial y la asignación de recursos, como se puede evidenciar en los estudios de caso donde la UPL 22 Centro Histórico se delimita abarcando tres localidades.

Asignación de recursos: la implementación de las UPL podría implicar una redistribución de recursos entre las Localidades, lo que podría generar conflictos tanto políticos como administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta la Circular CONFIS 04 de 2024 "*Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local 2025-2028 y*

Presupuestos Participativos", no se establecen las UPL como una herramienta para la gestión del territorio. Se evidencia una similitud entre las líneas de inversión y los conceptos de gasto de la Administración López (2020–2023) y la Administración Galán (2024–2027), lo que cuestiona la aplicabilidad de esta herramienta de planeación de segundo nivel durante la administración del alcalde Mayor Galán a nivel local o la convergencia y articulación de las escalas Distrital y Local.

Adaptación de los instrumentos de planeación: Los planes de desarrollo local y otros instrumentos de planeación deberán ser adaptados para alinearse con las nuevas UPL, lo que requerirá tiempo y recursos. Como se mencionó anteriormente y en virtud de lo expuesto en el Acuerdo Distrital 927 -2024 por el cual se adopta el *Plan Distrital de Desarrollo 'Bogotá camina segura' para 2024 – 2028* no es claro como la administración actual concibe y adopta las UPL como instrumento de Planeación Local, lo que conlleva a que no se vea reflejado este instrumento en la construcción de los Planes de Desarrollo Local.

Capacitación y fortalecimiento institucional: será necesario capacitar a funcionarios y líderes comunitarios en el nuevo modelo de planeación, lo que representa un desafío logístico y presupuestal.

Articulación con otras escalas de planeación: las UPL deberán articularse no solo con las localidades, sino también con las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) existentes y con los planes a escala metropolitana y regional.

BENCHMARKING DEL GOBIERNO LOCAL

A continuación, se presentan los resultados obtenidos en el ejercicio de benchmarking realizado con referencia al gobierno local, entendido como el nivel político-administrativo inferior al municipal. Dado que las Unidades de Planeamiento Local son una figura muy reciente en la administración de la ciudad de Bogotá dado que fue creado en el 2021, la figura a comparar serán las localidades.

Bogotá es una ciudad que, dadas sus condiciones geográficas, sociales, políticas y administrativas, presenta una serie de singularidades que dificultan un análisis comparado que permita un encaje perfecto con otras ciudades. Sin embargo, con la intención de realizar un estudio comparado de instrumentos que, dadas sus características políticas, administrativas y fiscales sean similares a las localidades, proponemos un Benchmarking compuesto de dos partes, que serán divididas las dos primeras partes de la consultoría.

El objetivo principal es determinar cuáles son las funciones y naturaleza de los gobiernos locales, así como las similitudes y diferencias con la estructura y administración de la ciudad de Bogotá. A fin de cumplir con estos objetivos el documento contiene:

- La metodología del ejercicio de Benchmarking.
- El proceso para la selección de las ciudades que se decidieron comparar con Bogotá.
- La identificación de las principales características de las ciudades elegidas para la comparación.
- El análisis de la descentralización política y fiscal de las ciudades comparadas.
- El análisis de la descentralización administrativa a través de las competencias de cada ciudad.
- La comparación entre competencias que tiene Bogotá y no tiene otras ciudades y viceversa

METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos del Benchmarking se diseñó esta metodología, que detalla el trabajo realizado por la consultoría para alcanzar los resultados propuestos.

En la primera etapa, se seleccionaron las ciudades a comparar mediante una búsqueda ordenada y sistemática utilizando motores de búsqueda y herramientas de la inteligencia artificial. Este proceso permitió preseleccionar figuras comparables con las localidades de Bogotá. La priorización de las figuras se basó en la cantidad de información disponible y la frecuencia con la que fueron identificados por los motores de búsqueda y las herramientas de inteligencia artificial. El resultado de este proceso es la selección de 17 ciudades.

En la segunda etapa, se recopilaron datos disponibles sobre los instrumentos, su naturaleza e implementación, marco jurídico y características relevantes de las figuras seleccionadas. A partir de esta información, se elaboraron fichas de sistematización de casos¹ que resumen los elementos esenciales de cada esquema, incluidas las competencias reglamentarias y fuentes bibliográficas que validan la información recogida para el estudio. Además, se construyen cuadros comparativos que consoliden la información clave de las ciudades.

En las etapas siguientes, el análisis se centró en tres dimensiones sustanciales: la descentralización política, fiscal y administrativa.

1. **Descentralización política:** se analizó cómo se eligen las autoridades locales (por votación popular, designación directa del alcalde mayor o elección por un órgano colegiado local) con la finalidad de determinar los niveles de autonomía política.
2. **Descentralización Fiscal:** Se evaluó las fuentes de recursos de los gobiernos locales, para determinar si las figuras cuentan con recursos propios independientes a los niveles superiores de gobierno.
3. **Descentralización administrativa:** Se empleó un método cualitativo para lograr analizar las competencias con base en las fichas de sistematización de casos en el que se recopilaban las competencias de los gobiernos locales según los datos suministrados por el marco normativo y la información oficial de cada ciudad.

Una vez obtenidos los datos, se definieron diversas categorías temáticas para agrupar las competencias, con el objetivo de identificar las principales coincidencias en las funciones de las 18 ciudades analizadas. Para facilitar el análisis, se crearon subcategorías basadas en los verbos rectores de cada competencia. Esta organización, permitió estructurar las competencias de manera que fuera sencillo agrupar las competencias, identificar patrones comunes y responder a las preguntas objeto del análisis.

¹ Disponible en el anexo 2 de la entrega: Fichas de sistematización de casos.

A continuación, se procedió a clasificar las competencias asignando valores binarios: 1 si una competencia estaba presente en la ciudad y 0 que no estaba. La agrupación de estos según las categorías y subcategorías permite la identificación de las funciones principales y los verbos asociados con ellas. Esto permitió responder a las preguntas de ¿Cuáles son las principales funciones de los gobiernos locales? Y cuál es el rol que tienen estas figuras dentro de las temáticas agrupadas.

Es importante aclarar que las funciones que se sistematizaron corresponden a las competencias asignadas por la ley que dio origen a esta figura y/o a aquellas expresamente son descritas en su página oficial. Por lo tanto, es posible que no incluyan la totalidad de las funciones, pero esta selección fue necesaria para alcanzar los objetivos del proyecto, facilitando así la comparación.

En quinto lugar, con base en la información recolectada en el punto anterior, y a partir de un ejercicio comparativo se logra responder a las preguntas de ¿Qué funciones realiza Bogotá que no realizan otros gobiernos locales? Y ¿Qué funciones realizan los gobiernos locales que no realiza Bogotá?

Finalmente, el ejercicio de Benchmarking concluye con la recopilación de los principales hallazgos y aprendizajes sobre las dinámicas de los gobiernos locales.

Definición de las ciudades a comparar

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se evidenció la necesidad de generar una serie de puntos de comparación que permitieran analizar las características locales con base en las competencias y funciones desde el ámbito de la gestión pública. Para esto, fue pertinente definir otras ciudades con características comparables con las de Bogotá en términos de población, gestión urbanística, facultades administrativas y ordenamiento territorial. De este modo, se eligieron algunos criterios a tomar en cuenta para preseleccionar las ciudades a comparar:

Crecimiento urbano: Bogotá ha experimentado un crecimiento urbano particularmente acelerado en los últimos 200 años, de cierto modo descontrolado, lo que ha generado múltiples desafíos en términos de urbanística, tránsito y transporte. Se consideró que comparar a Bogotá con otras ciudades que han presentado un crecimiento urbano acelerado es un buen punto de partida para realizar el análisis.

Concentración de poder político-administrativo: La mayoría de las ciudades a elegir para realizar el comparativo son ciudades capitales de Estado o de Nación. Esto implica que, al tratarse de urbes en las que se maneja el control de las decisiones políticas, administrativas y de gestión, no solo del propio ente territorial, sino de la Nación, cuentan con modelos de desarrollo similares que permiten comparar sus ámbitos de decisión sobre el desarrollo autónomo de sus territorios y las capacidades de gestión necesarias para dar respuesta a las necesidades de su población.

Densidad poblacional: Un importante punto a tomar en cuenta para realizar un estudio comparativo de esta naturaleza corresponde a la población de las ciudades. Bogotá es una ciudad con una densidad poblacional elevada, lo que hace que la toma de decisiones en materia de gestión pública para la ciudad deba ser muy cuidadosa y orientada a un sustento técnico, ya que cada decisión que se adopte afectará a una gran cantidad de personas y su impacto positivo o negativo se verá reflejado directamente en la calidad de vida de su población.

Composición socioeconómica: Se hace relevante el contar con un punto de comparación en materia de desarrollo socioeconómico, con el objetivo de determinar la capacidad con la que las ciudades comparadas pueden llegar a responder a los retos y desafíos que enfrentan al momento de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Planeación urbana: Se consideró necesario que otro de los factores de comparación era el aspecto de planeación, buscando comparar a Bogotá con ciudades que cuenten con elementos normativos enfocados al desarrollo urbano, así como su respectivo grado de implementación.

Gestión local: Se buscaron ciudades que contaran con divisiones administrativas desde lo local, para así comparar sus niveles de gestión, sus principales roles y responsabilidades con respecto a la gestión general de la ciudad, sus niveles de decisión, independencia e interdependencia con las alcaldías mayores y sus capacidades en términos de obtención y administración de recursos públicos para inversión.

Los anteriores criterios fueron utilizados inicialmente para determinar ciudades que pudieran ser comparadas con Bogotá. A través del uso de inteligencias artificiales, se decantaron dichos criterios y se concluyó que las ciudades de Ciudad de México, Tijuana, Sao Paulo, Buenos Aires, Santiago de Chile, Lima, Madrid, París, Londres, Roma, Berlín, Estambul, Johannesburgo, Mumbai, Moscú, Nueva York y Barcelona podían contar con elementos de comparación suficientes para generar un estudio de casos lo suficientemente robusto como para responder a las exigencias que la labor del benchmarking planteado sugería.

Principales características de las ciudades

Una vez identificadas las ciudades a ser comparadas, se buscó la clasificación de puntos comunes en las actividades que podrían llevar a cabo dichas ciudades para el manejo administrativo de sus funciones desde la escala local, partiendo inicialmente del análisis del modelo político-administrativo de los países a los que pertenece cada ciudad. Acto seguido, se identificaron los principales tipos de subdivisión administrativa que cada entidad municipal maneja, así como el número de divisiones manejadas de acuerdo con cada modelo político administrativo. Luego, se identificaron los organismos legislativos que avalaron la conformación de cada subdivisión local y se precisó la normatividad

que constituyó las funciones y responsabilidades de las administraciones municipales desde la escala local.

Contando ya con las diferentes leyes y decretos que generaban las definiciones de las competencias a escala local, se establecieron las principales competencias de cada figura en términos de gestión pública. De este modo, dichas competencias fueron categorizadas, con base en las capacidades locales, para luego ser consolidadas para su sistematización.

El siguiente paso dentro del estudio comparativo fue unificar los criterios de comparación entre cada una de las ciudades, creando un modelo de ficha de caracterización que nos permitió comparar de manera más acertada a las 17 ciudades con Bogotá desde la escala local. Cada ficha fue subdividida en cuatro partes:

- La primera correspondía a los datos básicos de la ciudad y del esquema de gobierno local, incluyendo el nombre de la figura, su antigüedad, el número de figuras presente en la ciudad, la ciudad a la que pertenece la figura, su población, el país al que pertenece y el tipo de nivel de gobernanza (local, municipal, departamental, regional o nacional).
- La segunda parte plantea el marco normativo de la figura, incluyendo el órgano que dicta la norma que constituye a la figura analizada y la normatividad que da vida a dicha figura.
- La tercera parte corresponde a las principales competencias desde la figura, dato de vital importancia para los siguientes análisis realizados en el marco de la investigación presentada en este ejercicio.
- La cuarta parte incluye bibliografía relevante básica, disponible para cada caso.

Dentro del estudio de las 18 ciudades seleccionadas se planteó hacer una revisión de dos características clave en materia de gestión territorial: La elección popular de los administradores públicos a cargo de la unidad administrativa correspondiente y la gestión independiente del presupuesto a cargo de la unidad.

En Bogotá, por ejemplo, no se presentan actualmente escenarios de elección popular de los alcaldes locales, ya que el proceso de elección de los alcaldes corresponde a un concurso de méritos por localidad, sin ninguna clase de elección democrática. Por otra parte, Bogotá no presenta manejo de recursos propios desde lo local, toda vez que el presupuesto asignado para cada localidad proviene de la Secretaría Distrital de Gobierno y las localidades no cuentan con la facultad de obtener recursos por cuenta propia mediante el uso de tasas impositivas u otras subvenciones económicas.

Con base en lo anterior, se encontró que, de las 18 ciudades analizadas, 6 de ellas cuentan con mecanismos de participación ciudadana desde lo local para elegir a sus gobernantes, 8 de las ciudades no cuentan con escenarios participativos y 4 ciudades cuentan con escenarios de participación ciudadana parcial, al designar la

responsabilidad de asignar a los gobernantes locales desde escenarios de elección popular, como concejos o parlamentos.

En cuanto a los escenarios de autonomía presupuestal, se evidenció un total de 8 ciudades que cuentan con la posibilidad de gestionar sus propios recursos económicos, mientras que se encontraron 4 ciudades que no cuentan con la posibilidad de manejar de manera directa sus recursos y 6 ciudades que cuentan con gestión parcial de recursos económicos.

Análisis de la descentralización política

Pero ¿cómo se analizan la descentralización política y fiscal desde la escala local? Para dar respuesta a esta pregunta, se investigó, para cada ciudad analizada, si los administradores públicos a nivel local eran electos democráticamente o si eran electos por la administración municipal directamente, a través de procesos como el concurso de méritos o designación directa. Por otra parte, a escala fiscal, se indagó respecto a si las entidades locales identificadas contaban con la capacidad de obtener recursos propios desde lo local o si dependían exclusivamente de los recursos que le fueran asignados desde la administración municipal.

Así las cosas, se logró evidenciar que, en lo que respecta a la descentralización política,

- De las 18 ciudades analizadas, 8 ciudades no escogen a los administradores locales por vía democrática, es decir, no son electos de manera popular. Bogotá es un claro ejemplo, ya que los alcaldes locales son electos por meritocracia, haciendo que el servicio civil distrital efectúe diversas pruebas para elegir a los principales opcionados, tras lo cual, cada Junta Administradora Local presenta al Alcalde Mayor una terna entre los mejores candidatos, para que sea éste quien decida, sin estar estrictamente atado al orden de méritos, quién será el nuevo alcalde local.
- 6 ciudades de las 18 analizadas eligen a sus administradores locales democráticamente. Por ejemplo, en Lima, los gobernantes de los distritos (Alcaldes distritales) son elegidos por voto popular directo.
- Por último, 4 ciudades cuentan con un sistema de elección indirecta, en la que el sistema de elección es mixto, de acuerdo con las estructuras de gobierno predefinidas por la localidad. Un ejemplo es el de los Boroughs de Londres, en el que no hay gobernantes locales para dicha figura, debido a que cada borough tiene un ayuntamiento propio, compuesto por concejales elegidos por los residentes del borough. Dentro de cada ayuntamiento, existe un líder que coordina las actividades y representa al borough. Sin embargo, este líder no tiene el mismo poder que un alcalde local, ya que el poder ejecutivo principal recae en el Alcalde de Londres.

Análisis de la descentralización fiscal

En cuanto a la descentralización fiscal, que involucra tanto la capacidad de administrar recursos obtenidos de manera directa como la capacidad de conseguir recursos de financiación por cuenta propia,

- Del total de ciudades analizadas, un total de 4 ciudades, incluyendo a Bogotá, no cuentan con esquemas propios de consecución y administración independiente de recursos desde la escala local. Para el caso de Bogotá, los recursos correspondientes a la administración local provienen directamente del gobierno distrital y las Alcaldías Locales no cuentan con facultades para tributar ni conseguir recursos adicionales a los entregados por parte de la Alcaldía Mayor.
- 6 de las ciudades analizadas contaban desde lo local con un esquema mixto de consecución de recursos, es decir, sus esquemas de administración local están facultados para recibir ingresos por parte de la administración central, a la vez que pueden percibir ingresos por cuenta propia. En Nueva York, por ejemplo, los gobiernos locales emprenden proyectos de capital para adquirir, desarrollar, mejorar o mantener diversas instalaciones, otra infraestructura y/o equipo.
- Por último, las 8 ciudades restantes cuentan con plena autonomía fiscal y cuentan con diversos métodos de recaudo de recursos a su favor. Tijuana es un claro ejemplo, ya que, en dicha ciudad, los administradores de las delegaciones tienen facultad para aprobar recaudos por concepto de impuestos, derechos, venta de bienes, prestación de servicios y otros ingresos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportación, entre otros.

En el siguiente cuadro se detalla de manera gráfica los resultados obtenidos en el análisis de descentralización política y fiscal.

Tabla. Análisis de la descentralización política y fiscal.

País	Ciudad	Figura	Período de mandato (años)	No. Figuras	Órgano que dicta la figura	Normatividad	Elección popular de Autoridad	Recursos propios
Colombia	Bogotá D.C.	Unidades de Planeamiento Local	4	33	Concejo de Bogotá	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 555 de 2021	●	●
México	Ciudad de México	Alcaldías	6	16	Congreso de la Ciudad de México	Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México	●	●
México	Tijuana	Delegaciones	3	9	Congreso de la Unión	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	●	●
Brasil	São Paulo	Subprefecturas	4	32	Câmara Municipal de São Paulo	Ley Orgánica de São Paulo	●	●
Argentina	Buenos Aires	Comunas	N/A	15	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley Orgánica de las comunas	●	●
Chile	Santiago	Comunas	4	32	Congreso Nacional de Chile	Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades	●	●
Perú	Lima	Distritos	4	43	Congreso de la República de Perú	- Constitución Política de Perú - Ley Orgánica de Municipalidades - Ley de Bases de la Descentralización	●	●
España	Madrid	Distritos	4	21	Ayuntamiento de Madrid	- Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid - Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid	●	●
Francia	París	Arrondissements	6	20	Asamblea Nacional Francesa	Code général des collectivités territoriales	Indirecta	Parcialmente
Inglaterra	Londres	Boroughs	4	32, más la City de Londres	Parlamento del Reino Unido	London Government Act 1963, Localism Act 2011	Indirecta	Parcialmente
Italia	Roma	Municipios	5	15	Consejo Comunal de Roma	Statuto di Roma Capitale	Indirecta	Parcialmente
Alemania	Berlín	Bezirke (Distritos)	5	12	Parlamento de Berlín	Verfassung von Berlin, Bezirksverwaltungsgesetz	●	Parcialmente
Turquía	Estambul	İlçe (Distritos)	5	39	Gran Asamblea Nacional de Turquía	Ley de Municipios Metropolitanos (No. 5216)	●	●
Sudáfrica	Johannesburgo	Regiones Administrativas	5	7	Consejo de la Ciudad de Johannesburgo	Local Government: Municipal Structures Act	Indirecta	Parcialmente
India	Mumbai	Wards	N/A	227	Asamblea Legislativa de Maharashtra	Mumbai Municipal Corporation Act	●	●
Rusia	Moscú	Distritos Administrativos	5	12	Duma de la Ciudad de Moscú	Ley de la Ciudad de Moscú sobre la organización del Autogobierno Local	●	●
Estados Unidos	Nueva York	Boroughs	4	5	Legislatura del Estado de Nueva York	New York City Charter	●	Parcialmente
España	Barcelona	Distritos	4	10	Ayuntamiento de Barcelona	Carta Municipal de Barcelona	●	●

Fuente: Elaboración Propia

Análisis de la descentralización administrativa

En este punto se realiza el análisis de las competencias de los gobiernos locales analizados en el benchmarking que usa las fichas de sistematización de casos elaboradas y que se encuentran disponibles en el anexo del presente documento. Para el cumplimiento de este fin, se hace un análisis cualitativo de competencias en el que se definen categorías, y sub categorías para generar conclusiones relevantes entorno a las funciones de los gobiernos.

En términos generales, el análisis de categorías y subcategorías permitió presentar la tabla que se muestra a continuación.

El resultado final de este ejercicio de análisis y clasificación se resumen en el cuadro que se muestra a continuación. En este, se identifican el resultado final de las categorías con su descripción.

Tabla. Categorías y descripción

Tema	Descripción
<i>Servicios Públicos</i>	Se refiere a las funciones que tienen respecto a los servicios públicos: educación, aseo, agua potable.
<i>Política social</i>	Se refiere a funciones para reducir la pobreza, desigualdad, generación de empleo, inclusión laboral.
<i>Planeación del ordenamiento urbano</i>	Se refiere a la definición, y planeación del desarrollo urbano, en el que se incluye las licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en esta materia, así como su seguimiento y control.
<i>Administración interna</i>	Se refiere la estructura interna de la administración pública del órgano, definición de empleos y su presupuesto, así como la ejecución de programas en el marco de sus competencias.
<i>Participación ciudadana</i>	Se refiere a las funciones que buscan la participación ciudadana, su conocimiento de las acciones del gobierno y su atención.
<i>Representación política intereses locales</i>	Se refiere a la representación política, iniciativa legislativa de proyectos de decreto y solicitudes de presupuesto, o elegir miembros para comités diversos de ciudad.
<i>Obras públicas</i>	Se refiere a la construcción, adecuación y mantenimiento de espacio público e infraestructura para: vías, Recreación, Deporte, patrimonio histórico y cultural.
<i>Seguridad y convivencia</i>	Se refiere a todas las actividades referidas con la seguridad y convivencia ciudadana dentro de su territorio.
<i>Otras</i>	Se refiere a temas como: Registro Juntas Acción Comunal, Cooperación internacional, Enfoque de Género, Transparencia, Estudio de necesidades sociales, eventos culturales, Gestión de desastres
<i>Sanciones administrativas</i>	Se refiere a la capacidad de sancionar administrativamente por infracciones a leyes en diversos temas como convivencia y transporte, ETC.

Asociatividad territorial

Se refiere a las acciones para generar asociatividad con otros niveles, o con órganos vecinos para el cumplimiento de sus funciones.

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo el mismo enfoque utilizado para las categorías, se definieron las subcategorías, que consisten en los verbos rectores agrupados. Estas subcategorías permiten clarificar el rol de los gobiernos locales en el alcance de las funciones en relación con las temáticas establecidas en las categorías. Su propósito es ofrecer una mayor precisión al delimitar las responsabilidades del gobierno local en cada área.

Las subcategorías permiten realizar un análisis detallado de las diversas funciones de los gobiernos locales al desglosar las acciones clave asociadas a cada temática, se facilita una comprensión del papel que juega el gobierno en la gestión de las distintas áreas de interés. En el cuadro que se muestra a continuación se muestra el cuadro con los verbos rectores (subcategorías) asociadas a las categorías identificadas.

Tabla. Categorías y subcategorías de análisis

Tema	Verbos Rectores
<i>Seguridad y convivencia</i>	Garantizar
	Coordinar
	Controlar
	Apoyar
	Coadyuvar
<i>Participación ciudadana</i>	Coordinar
	informar
	Atender
	Promover
<i>Administración interna</i>	Establecer
	Dirigir
	Ejecutar

<i>Sanciones administrativas</i>	Imponer
	Aplicar
<i>Representación política intereses locales</i>	Presentar
	Nombrar
	Promover
	Trasladar
	Proponer
	Representar
<i>Asociatividad territorial</i>	Promover
<i>Servicios Públicos</i>	Prestar
	Apoyar
	Facilitar
	Evaluar
	Opinar
	Mejorar
<i>Política social</i>	Promover
	Ejecutar
<i>Obras públicas</i>	Promover
	Ejecutar
	Proteger
<i>Planeación del ordenamiento urbano</i>	Otorgar
	Opinar
	Aplicar
	Normar
	Planificar
	Fiscalizar
<i>Otras</i>	Realizar

Fuente: Elaboración propia

En un apartado posterior analizamos a detalle los verbos rectores y sus implicaciones para el análisis del Benchmarking.

Funciones Principales en los gobiernos locales

En este apartado se analiza los resultados obtenidos del ejercicio de agrupar las competencias en las categorías establecidas por el estudio. La pregunta que queremos resolver es ¿Cuáles son las funciones principales de los gobiernos locales? En el cuadro que se presenta a continuación se encuentra el resumen de lo evidenciado.

Tabla. sumatoria porcentual de las categorías y las funciones.

Tema	Total	%
Servicios Públicos	18	14,0%
Política social	18	14,0%
Planeación del ordenamiento urbano	17	13,2%
Administración interna	14	10,9%
Participación ciudadana	14	10,9%
Representación política intereses locales	13	10,1%
Obras públicas	12	9,3%
Seguridad y convivencia	11	8,5%
Otras	6	4,7%
Sanciones administrativas	3	2,3%
Asociatividad territorial	3	2,3%

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, el análisis nos permite concluir que las principales funciones de los gobiernos locales son:

1. **Servicios públicos** con un **14,0 %** que se relaciona con los servicios como Aseo, Educación, Agua Potable entre otros, y que su acción puede estar desde la prestación hasta la opinión o evaluación del servicio.
2. **Política social** con un **14,0 %** que se relaciona con las funciones en política social, que busca mitigar la pobreza, desigualdad, la disminución del desempleo, entre otros.
3. **Planeación del Ordenamiento Urbano** con un **13,2%**, que se refiere a las acciones encaminadas que presta el gobierno local referente al apoyo, definición y ordenamiento urbano en su territorio.

4. **Administración interna** con un **10,9%** que se refiere a todo tipo de actividades encaminadas a garantizar su funcionamiento.
5. **Participación Ciudadana** con un **10,9%** que se refiere a todas las acciones para que la ciudadanía participe de las decisiones en su territorio.
6. **Representación política de los intereses locales** con un **10,1%** que se refiere a la representación de los intereses de su territorio a nivel distrital y nacional.
7. **Obras Públicas**, con un **9,3%** que se asocia con la construcción, mantenimiento y adecuación del espacio público.
8. **Seguridad y convivencia** con un **8,5%** referido a actividades para garantizar la convivencia en el territorio.

Por último, Existen otras funciones con **4,7%**, en las que se acumulan actividades para promover el enfoque de género, transparencia, cooperación internacional y actividades culturales. Igualmente, se evidencian funciones en términos de sanciones administrativas con **2,3%** y asociatividad con un porcentaje igual.

Tabla. sumatoria porcentual de las categorías y las funciones.

Tema	Número de funciones	%
Servicios Públicos	18	14,0%
Política social	18	14,0%
Planeación del ordenamiento urbano	17	13,2%
Administración interna	14	10,9%
Participación ciudadana	14	10,9%
Representación política intereses locales	13	10,1%
Obras públicas	12	9,3%
Seguridad y convivencia	11	8,5%
Otras	6	4,7%
Sanciones administrativas	3	2,3%
Asociatividad territorial	3	2,3%

Fuente: Elaboración propia

Haciendo otro tipo de análisis, al establecer unidades entre 1 y 0 para identificar los países con al menos una función en cada una de las categorías arroja la siguiente información que se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla. Ciudades con al menos una función en cada categoría

Tema	Política social	Servicios Públicos	Planeación del ordenamiento urbano	Participación ciudadana	Administración Interna	Obras públicas	Representación política intereses locales	Seguridad y convivencia	Otras	Sancciones administrativas	Asociatividad territorial	Total
Ciudad de México	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	8
Bogotá	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	7
Lima	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	7
Paris	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	7
Estambul	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	7
Tijuana	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	6
Sao Paulo	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	6
Buenos Aires	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	6
Moscú	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	6
Londres	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	6
Roma	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	6
Berlin	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	6
New York	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	5
Santiago	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	4
Madrid	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	4
Mumbai	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	4
Johannesburgo	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3
Barcelona	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2
Total	14	13	12	11	11	10	9	8	6	3	3	100

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, con base en las categorías analizadas en este punto, es posible afirmar que las funciones que se describen a continuación representan las principales responsabilidades de los gobiernos locales:

- 1. Política social:** 14 ciudades tienen funciones asociadas con programas cuya finalidad es la reducción de la pobreza, la desigualdad, el acceso a empleo, entre otras.
- 2. Servicios públicos:** 13 ciudades tienen funciones respecto a esto cuya finalidad son funciones en los servicios como Aseo, Educación, Agua Potable entre otros, esto representa un 72.2% de las ciudades.
- 3. Planeación del ordenamiento urbano:** 12 ciudades tienen funciones respecto al ordenamiento urbano con funciones relacionadas al apoyo, definición y ordenamiento urbano en su territorio.
- 4. Participación ciudadana:** 11 ciudades tienen funciones frente a la participación ciudadana de los habitantes de las delimitaciones territoriales de las figuras.
- 5. Administración interna:** 11 ciudades tienen competencias asociadas a esto que se relaciona con todas las actividades que realizan en función de su misionalidad.
- 6. Obras Públicas:** 10 ciudades tienen funciones relacionadas con el mantenimiento, construcción y protección de obras públicas.
- 7. Representación política interés locales:** 9 ciudades tienen funciones referentes a la representación de los intereses de los habitantes.
- 8. Seguridad y convivencia:** 8 ciudades tienen competencias en términos de garantizar y o apoyar la seguridad y convivencia.

Por último, se encuentran las funciones denominadas “otras” con 6 ciudades con funciones en las que se encuentran competencias relacionadas con: Registro Juntas

Acción Comunal, Cooperación internacional, Enfoque de Género, Transparencia, Estudio de necesidades sociales, eventos culturales, Gestión de desastres. Igualmente, funciones relacionadas con sanciones administrativas y asociatividad territorial con 3 funciones cada uno.

Análisis de las competencias y verbos rectores

A continuación, se muestra el análisis de los resultados del análisis cualitativo de las competencias de los gobiernos locales.

Competencias a escala local: Verbos rectores en su ejecución.

El siguiente paso en el análisis corresponde a la revisión de la manera en que se designaron las capacidades a los esquemas de administración local de las 18 ciudades analizadas. Para esto, se revisaron los principales documentos de designación de funciones de las ciudades y se realizó una identificación de los verbos rectores que determinaron la forma en la que cada esquema local debía cumplir con sus funciones.

De este modo, se encuentra que la elección de los verbos puede influir directamente en la gobernanza de un sistema de gobierno, particularmente local, en las siguientes formas, aun considerando que las facultades y responsabilidades de cada esquema de gobierno varían de acuerdo con cada sistema político y administrativo de cada país. Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta la legislación que puede reglamentar a los gobiernos locales en cada ítem analizado, así como la forma en que cada esquema administrativo local ejerce sus facultades en la práctica, incluyendo su nivel de autonomía y las relaciones que tienen con los niveles municipal, regional e incluso nacional:

- **Definición de prioridades:** Los verbos utilizados pueden revelar cuáles son las prioridades de la institución en una temática de interés determinada. Por ejemplo, si se enfatiza en el control, podría sugerir que la alcaldía local prioriza la represión ante una conducta determinada.
- **Diseño de políticas públicas:** Los verbos pueden guiar el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, si se enfatiza en la coordinación, se esperaría que la alcaldía implemente programas que fomenten la colaboración entre diferentes instituciones.
- **Comunicación con la ciudadanía:** Los verbos utilizados en la comunicación con la ciudadanía pueden influir en la percepción que tienen los ciudadanos sobre el compromiso de la alcaldía con la seguridad y convivencia.
- **Evaluación del desempeño:** Los verbos pueden servir como indicadores para evaluar el desempeño de la alcaldía en el cumplimiento de sus obligaciones.

De este modo, se podrían organizar o agrupar, de acuerdo con las características de la acción rectora a ejecutar, los verbos encontrados dentro de las definiciones de las responsabilidades de los esquemas administrativos locales analizados en las diferentes ciudades, de la siguiente forma:

Verbos relacionados con la planeación y dirección estratégica:

- Planificar: Define las metas y acciones a seguir.
- Establecer: Fija los parámetros y bases para las acciones.
- Dirigir: Lidera y orienta las actividades municipales.
- Coordinar: Conecta y armoniza diferentes acciones y sectores.
- Evaluar: Mide los resultados y el impacto de las políticas públicas.

Verbos relacionados con la ejecución y gestión:

- Ejecutar: Lleva a cabo las acciones planeadas.
- Realizar: Desarrolla y materializa proyectos y programas.
- Aplicar: Implementa normas, políticas y procedimientos.
- Otorgar: Brinda servicios y beneficios a la ciudadanía.
- Prestar: Ofrece servicios públicos esenciales.
- Facilitar: Simplifica y agiliza los trámites y procesos.

Verbos relacionados con el control y la fiscalización:

- Controlar: Verifica el cumplimiento de normas y metas.
- Fiscalizar: Supervisa y vigila las acciones de los funcionarios.
- Evaluar: Mide los resultados y el impacto de las políticas públicas. (También puede incluirse en planeación)
- Informar: Difunde información sobre las actividades municipales.

Verbos relacionados con la promoción y el desarrollo:

- Promover: Impulsa el desarrollo económico y social.
- Apoyar: Brinda asistencia a grupos y sectores vulnerables.
- Mejorar: Busca la optimización de los servicios y procesos.
- Garantizar: Asegura el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

Verbos relacionados con la representación y las relaciones institucionales:

- Representar: Actúa en nombre del municipio.
- Coordinar: Conecta y armoniza diferentes acciones y sectores. (También puede incluirse en planeación)
- Trasladar: Comunica decisiones y acuerdos.

Verbos relacionados con la normatividad:

- Normar: Elabora y aprueba normas y reglamentos.
- Imponer: Establece sanciones por incumplimiento de normas.

Nivel de responsabilidad en coherencia con los verbos

Algunos de los verbos analizados denotan una mayor o menor responsabilidad en su gestión. De esta manera, se puede evidenciar que hay verbos relacionados con mayores rangos de carga estratégica, al estar asociados a actividades gerenciales

(coordinar, imponer, garantizar o fiscalizar, por ejemplo), mientras que hay verbos que se pueden asociar a actividades de apoyo a la gestión (apoyar, facilitar, informar o ejecutar, por ejemplo). Si bien es cierto que el uso de estos verbos rectores puede generar un mayor o menor rango de responsabilidad de acuerdo con el contexto en el que sean aplicados, también es cierto que, el analizar la fuerza de estos verbos puede, grosso modo, facilitar la interpretación de la importancia de las facultades que han sido otorgadas a cada administración local.

Para el caso de Bogotá, bajo el análisis realizado, se puede evidenciar que, en el rango de ejecución de sus capacidades administrativas a nivel local, se encontraron cinco facultades dictadas por verbos con rango elevado de responsabilidad, puntualmente para las capacidades de ejecución en términos de seguridad y convivencia ciudadana, administración interna, sanciones administrativas, política social y otras asignaciones, mientras se hallaron tres facultades con rango bajo de responsabilidad, para las capacidades de ejecución en seguridad y convivencia, participación ciudadana y representación política. En el cuadro que se muestra a continuación se evidencia

Tabla. Verbos con mayor y menor responsabilidad

Mayor Responsabilidad	Garantizar, coordinar, controlar, establecer, dirigir, ejecutar, imponer, presentar, nombrar, proponer, representar, prestar, mejorar, evaluar, proteger, otorgar, normar, planificar y fiscalizar.
Menor Responsabilidad	Apoyar, coadyuvar, informar, atender, promover, aplicar, trasladar, apoyar, facilitar, opinar y aplicar

Fuente: Elaboración propia

Al revisar los rangos de responsabilidad en los verbos rectores de las capacidades administrativas locales para las demás ciudades comparadas, encontrando que:

- El 91% de los verbos rectores en materia de participación ciudadana son de baja responsabilidad.
- El 100% de los verbos rectores generados para el manejo de administración interna son de elevada responsabilidad.
- El 67% de los verbos rectores utilizados en cuanto a sanciones administrativas son de responsabilidad alta.
- El 80% de los verbos correspondientes a la ejecución de actividades relacionadas con la representación política de intereses locales son de elevada responsabilidad.
- La totalidad de los verbos utilizados en materia de asociatividad territorial son de baja responsabilidad.
- En cuanto a la prestación de servicios públicos, el 65% de los verbos utilizados implican elevada responsabilidad.

- El 59% de los verbos rectores utilizados en materia de gestión de política social son de baja responsabilidad.
- En cuanto a gestión de obras públicas, el 83% de los verbos rectores utilizados son de elevada responsabilidad.
- El 77% de los verbos rectores correspondientes a la planeación del ordenamiento urbano son de alta responsabilidad.
- En cuanto a otras designaciones, los verbos utilizados en su totalidad son de elevada responsabilidad.

En el siguiente cuadro se evidencia los resultados obtenidos al realizar el ejercicio entre los verbos con mayor y menor responsabilidad.

Tabla. Ciudades con verbos con nivel de responsabilidad mayor y menor

Tema	Nivel Responsabilidad	Total	Porcentaje	Resultado Total
<i>Seguridad y convivencia</i>	Mayor	3	30%	10
	Menor	7	70%	
<i>Participación ciudadana</i>	Mayor	1	9%	11
	Menor	10	91%	
<i>Administración interna</i>	Mayor	11	100%	11
	Menor	0	0%	
<i>Sanciones administrativas</i>	Mayor	2	67%	3
	Menor	1	33%	
<i>Representación política intereses locales</i>	Mayor	8	80%	10
	Menor	2	20%	
<i>Asociatividad territorial</i>	Mayor	3	100%	3
<i>Servicios Públicos</i>	Mayor	11	65%	17
	Menor	6	35%	
<i>Política social</i>	Mayor	7	41%	17
	Menor	10	59%	
<i>Obras públicas</i>	Mayor	10	83%	12
	Menor	2	17%	
<i>Planeación del ordenamiento urbano</i>	Mayor	10	77%	13
	Menor	3	23%	

Otras	Mayor	6	100%	6
-------	-------	---	------	---

Fuente: Elaboración propia

Verbos principales por categorías

A continuación, se verificará, con base en los resultados obtenidos del conteo del uso de los principales verbos rectores encontrados en los diferentes documentos que otorgaron a las distintas entidades las capacidades para actuar de una u otra forma en las competencias analizadas en el presente benchmarking.

Servicios Públicos.

Se refiere a las funciones que tienen respecto a la prestación, administración y recaudo sobre servicios públicos: Educación, aseo, agua potable, conectividad, etc. Los verbos rectores aplicados por las entidades a escala local fueron los de Prestar, Apoyar, Facilitar, Evaluar, Opinar y Mejorar, de los cuales el más utilizado fue el de Prestar, el cual fue usado por 9 ciudades de las 18 analizadas. En este punto, es importante tomar en cuenta la diversidad de acciones complementarias, como apoyar, facilitar, evaluar y mejorar la calidad de los servicios, lo que evidencia un enfoque integral en la gestión de los servicios públicos al generar escenarios de complementariedad orientados a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Tabla. Servicios Públicos

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Servicios Públicos</i>	Se refiere a las funciones que tienen respecto a los servicios públicos: educación, aseo, agua potable.	Prestar	9
		Apoyar	3
		Facilitar	1
		Evaluar	1
		Opinar	2
		Mejorar	2

Fuente: Elaboración propia

Política social.

Se refiere a funciones otorgadas a las entidades locales para reducir la pobreza y la desigualdad, buscando opciones como la generación de empleo o la inclusión laboral. En este caso, los verbos rectores utilizados fueron dos, Promover y Ejecutar, de los cuales el primero fue el más usado, con nueve ciudades en total. Esto confirma la importancia que las entidades locales otorgan a la proactividad en la búsqueda de soluciones a los desafíos sociales, especialmente en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, también es necesario evaluar la efectividad de las políticas y programas promovidos por las entidades locales para garantizar que se traduzcan en mejoras concretas en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Tabla. Política social

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Política social</i>	Se refiere a funciones para reducir la pobreza, desigualdad, generación de empleo, inclusión laboral	Promover	9
		Ejecutar	8

Fuente: Elaboración propia

Planeación del ordenamiento urbano.

Se refiere a la definición, y planeación del desarrollo urbanístico de la ciudad desde su componente local, en el que se incluye la ejecución de actividades como el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en esta materia, así como su seguimiento y control. En este sentido, las entidades locales de 16 de las ciudades analizadas contaron con asignación de responsabilidades al respecto, mediante el uso de los verbos rectores de Otorgar, Opinar, Aplicar, Normar, Planificar y Fiscalizar, siendo el más utilizado el de Otorgar. De este modo, se demuestra la función reguladora de las entidades locales en el desarrollo urbano, al evidenciarse la relevancia asignada desde el ámbito municipal de autorizar y supervisar las intervenciones en el territorio.

Tabla. Planeación del ordenamiento urbano.

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Planeación del ordenamiento urbano</i>	Se refiere a la definición, y planeación del desarrollo urbano, en el que se incluye las licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en esta materia, así como su seguimiento y control.	Otorgar	6
		Opinar	2
		Aplicar	2
		Normar	1
		Planificar	4
		Fiscalizar	1

Fuente: Elaboración propia

Participación Ciudadana.

En este caso, en el que las administraciones locales buscan cumplir con funciones orientadas a integrar a la comunidad en las acciones del gobierno, su conocimiento y su atención, los verbos rectores más utilizados en las ciudades analizadas fueron cuatro: Coordinar, informar, Atender y Promover, siendo éste el más utilizado, en un total de 9 ciudades. Lo anterior refleja un creciente reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana como pilar fundamental para la construcción de ciudades más equitativas, reconociendo el valor de la comunidad como un actor con pleno

conocimiento de su territorio, así como se evidencia un claro interés por fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos públicos.

Tabla. Participación Ciudadana

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Participación ciudadana</i>	Se refiere a las funciones que buscan la participación ciudadana, su conocimiento de las acciones del gobierno y su atención	Coordinar	1
		informar	2
		Atender	2
		Promover	9

Fuente: Elaboración propia

Administración interna.

Se refiere la estructura interna de la administración pública del esquema administrativo, incluyendo la definición de empleos y su presupuesto, así como la ejecución de programas en el marco de sus competencias. Para este caso, los verbos más utilizados fueron Establecer, Dirigir y Ejecutar, de los cuales el más utilizado fue el de “Establecer”, usado en 10 ciudades. El uso de este verbo rector implica la relevancia que las entidades locales otorgan a una clara y precisa definición de sus estructuras organizacionales, como base para una gestión eficiente y eficaz, buscando contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera ordenada y sistemática, lo cual se refleja en la búsqueda de herramientas que permitan crear bases sólidas para la gestión administrativa, para así responder a las demandas y exigencias de la ciudadanía y así alcanzar objetivos institucionales.

Tabla. Administración interna

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Administración interna</i>	Se refiere la estructura interna de la administración pública del órgano, definición de empleos y su presupuesto, así como la ejecución de programas en el marco de sus competencias	Establecer	10
		Dirigir	1
		Ejecutar	4

Fuente: Elaboración propia

Obras Públicas.

Se refiere a la construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios de espacio público e infraestructura para beneficio comunal, a través de la construcción de vías, recreación, deporte, patrimonio histórico y cultural. Los esquemas locales de las ciudades analizadas contaron con designación de funciones a través de 3 verbos rectores, Promover, Ejecutar y Proteger, de los cuales Ejecutar fue el más utilizado, en 9 de las 12 ciudades que incluyen esta clase de designación. Esto denota la importancia que las entidades locales otorgan a la implementación concreta de proyectos de infraestructura, lo que se traduce en mejoras tangibles en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, también es necesario evaluar la calidad y la sostenibilidad de las obras ejecutadas, así como la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y decisión.

Tabla. Obras Públicas

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Obras públicas</i>	Se refiere a la construcción, adecuación y mantenimiento de espacio público e infraestructura para: vías, Recreación, Deporte, patrimonio histórico y cultural.	Promover	2
		Ejecutar	9
		Proteger	1

Fuente: Elaboración propia

Representación política intereses locales.

Este ítem se refiere a la representación política, capacidad de generar iniciativas legislativas de proyectos de decreto y solicitudes de presupuesto, o elegir miembros para comités diversos de ciudad. En este aspecto de la gestión pública se manejaron los verbos rectores de Presentar, Nombrar, Promover, Trasladar, Proponer y Representar, siendo este último verbo el más utilizado, con un total de 4 ciudades que lo aplican en su gestión. El predominio del verbo "Representar" evidencia la clara importancia que las entidades locales otorgan a la legitimidad democrática y a la conexión directa con los intereses de la ciudadanía.

Tabla. Representación política intereses locales.

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
		Presentar	3

Representación política intereses locales	Se refiere a la representación política, iniciativa legislativa de proyectos de decreto y solicitudes de presupuesto, o elegir miembros para comités diversos de ciudad	Nombrar	1
		Promover	1
		Trasladar	1
		Proponer	3
		Representar	4

Fuente: Elaboración propia

Seguridad y convivencia ciudadana.

Los verbos rectores que fueron identificados para caracterizar las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local fueron cinco: Garantizar, Coordinar, Controlar, Apoyar y Coadyuvar. En este sentido, el verbo más utilizado desde lo local fue el de “Coadyuvar”, utilizado en la designación de capacidades para 5 ciudades de las 18 analizadas y que implica generar acciones orientadas a lograr la colaboración intersectorial, con énfasis en el trabajo conjunto, generando una sinergia entre los diferentes actores para lograr objetivos comunes de preservación de la seguridad y de promoción de la convivencia ciudadana, aprovechando las fortalezas de cada actor involucrado desde lo local. En este sentido, la construcción de redes de colaboración sólidas permite a las administraciones locales optimizar recursos, compartir conocimientos y generar soluciones más robustas a corto, mediano y largo plazo.

Tabla. Seguridad y convivencia

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
Seguridad y convivencia	Se refiere a todas las actividades referidas con la seguridad y convivencia ciudadana dentro de su territorio	Garantizar	2
		Coordinar	1
		Controlar	1
		Apoyar	2
		Coadyuvar	5

Fuente: Elaboración propia

Otras facultades.

En los casos analizados, a los esquemas de administración local se le otorgaron facultades orientadas al registro de Juntas de Acción Comunal, ejecución de actividades de cooperación internacional, Enfoque de Género, Transparencia, Estudio de necesidades sociales, eventos culturales y Gestión de desastres. Esta clase de facultades adicionales fue otorgada a 6 administraciones locales, bajo el verbo rector

de Realizar. La designación de estas facultades a escala local evidencia la capacidad con que cuentan las entidades locales para asumir un rol proactivo en la construcción de comunidades más justas y equitativas.

Tabla. Otras facultades

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Otras</i>	Se refiere a temas como: Registro Juntas Acción Comunal, Cooperación internacional, Enfoque de Género, Transparencia, Estudio de necesidades sociales, eventos culturales, Gestión de desastres	Realizar	6

Fuente: Elaboración propia

Sanciones administrativas.

Corresponde a la capacidad de sancionar administrativamente por infracciones a leyes en diversos temas como convivencia, transporte, orden público, vivienda y uso del territorio, entre otros. En esta competencia, se identificaron dos verbos rectores, Imponer y Aplicar, de los cuales el más utilizado fue el de Imponer. A pesar de lo anterior, se evidenció que, de las 18 ciudades analizadas, solamente 3 (Bogotá, Tijuana y Santiago de Chile) utilizan herramientas sancionatorias desde lo local. Lo anterior refleja la voluntad de garantizar el cumplimiento de la normatividad y el poder público, incluso desde el nivel local. Ahora bien, el uso del verbo “Imponer” sugiere una orientación hacia el uso del poder sancionatorio como mecanismo de control social.

Tabla. Sanciones administrativas

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Sanciones administrativas</i>	Se refiere a la capacidad de sancionar administrativamente por infracciones a leyes en diversos temas como convivencia, transporte	Imponer	2
		Aplicar	1

Fuente: Elaboración propia

Asociatividad territorial.

Se refiere a las acciones para generar asociatividad con otros niveles, o con órganos vecinos para el cumplimiento de sus funciones. Esta responsabilidad solamente está descrita en 3 ciudades de las 18 analizadas, que utilizan el verbo rector de promover. Este hallazgo evidencia la importancia de contar con escenarios de colaboración interinstitucional para abordar los desafíos complejos que enfrentan las entidades locales, así como también la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación entre diferentes niveles de gobierno. De este modo, el verbo "promover" destaca la importancia de establecer alianzas estratégicas en conjunto con otros actores, para aprovechar sinergias y optimizar el uso de los recursos. Lo evidenciado demuestra que la asociatividad aún no es una práctica generalizada entre las entidades locales, a pesar de sus múltiples beneficios para el desarrollo territorial. Sin embargo, las ciudades que han incorporado la asociatividad en sus agendas de trabajo han logrado avances significativos en la resolución de problemas complejos y en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Tabla. Asociatividad territorial.

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Total
<i>Asociatividad territorial</i>	Se refiere a las acciones para generar asociatividad con otros niveles, o con órganos vecinos para el cumplimiento de sus funciones.	Promover	3

Fuente: Elaboración propia

Análisis comparativo entre las funciones de Bogotá y las otras ciudades

En este punto, se realiza una comparación entre las funciones que tiene en la actualidad el Distrito Capital y las 17 ciudades comparadas. Para esto, se hará un análisis de las funciones que actualmente desarrolla Bogotá y que no lo hacen en otras ciudades y aquellas que hacen otras ciudades y no son realizadas por Bogotá.

Que hace Bogotá y no hacen otras ciudades

Para realizar este análisis se toma como referencia el cuadro comparativo sobre las competencias por ciudad y el análisis entre verbos con mayor y menor responsabilidad dentro del gobierno local. Esta información da cuenta de los siguientes puntos:

1. **Las funciones en seguridad y convivencia son pocos comunes.** Bogotá cuenta con 4 funciones sobre seguridad, de las cuales 3 son en un verbo con alta responsabilidad y 1 con baja. Lo anterior, hace a Bogotá única en esa materia: tan sólo las 8 ciudades cuentan con funciones en esta materia, de las cuales el 70% son en verbos de la baja responsabilidad. Al hacer una comparación con ciudades como Ciudad de México que tienen cifras de inseguridad comparables con las de Bogotá, llama la atención que solamente tienen una función en un verbo con alta responsabilidad.
2. **Las sanciones administrativas son anómalas.** Las sanciones administrativas solo las comparten 2 ciudades más lo cual hace a esta competencia rara dentro de los gobiernos locales.
3. Por último, las funciones relacionadas en otras y que resultan **únicas** en la administración de Bogotá se refieren al **Registro de las Juntas de Acción Comunal**.

Que hacen otras ciudades y no hace Bogotá

Dentro de la revisión de competencias en términos de gestión pública, se evidenció también que Bogotá, desde la escala local, no realiza actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos, gestión de obras públicas y promoción de la asociatividad territorial.

1. **Servicios públicos.** Bogotá, al igual que Santiago de Chile, Roma, Johannesburgo y Barcelona no gestionan la prestación de servicios públicos desde lo local. Esto es extraño dado que de las ciudades analizadas, 13 cumplen funciones relacionadas con ellos. Esto es particularmente importante dado que el 65% de las ciudades tienen verbos de alta responsabilidad lo cual implica la prestación directa de servicios como educación, aseo, agua potable, entre otros.
2. **Obras Públicas.** En este caso, Bogotá junto con 7 ciudades no realizan funciones que guarden relación con las obras públicas. Esto se contrapone a 10 ciudades que tienen funciones de esta naturaleza y que por los verbos rectores tienen alta responsabilidad pues son el 83 % por lo cual se puede inferir que en estas ciudades, el nivel local, tienen funciones de construcción, mejoramiento y ejecución de obras públicas.
3. **Asociatividad.** A pesar de que solamente 3 ciudades tienen funciones relacionadas con la asociatividad y de que Bogotá no cuenta con mecanismos de asociatividad territorial a escala local las experiencias evidenciadas dan

cuenta de que son efectivas para una mejor prestación de los servicios a la ciudadanía.

IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS Y RECOMENDACIONES

El presente capítulo ofrece un análisis de los resultados obtenidos tras el estudio de las brechas de implementación de las Unidades de Planeamiento Local en el Distrito Capital. Para este ejercicio se presentará un marco conceptual, se plantearán los escenarios posibles de ejecución de las UPL y se describirán las brechas identificadas.

Para este ejercicio se presentaron diferentes espacios de conversación con expertos y expertas en la materia. A continuación, se detallan sus perfiles:

1. **Alonso Cárdenas:** Experto en Ordenamiento Territorial, trabajó durante 10 años en el Ministerio de Vivienda y ayudó a desarrollar los conceptos de la Ley 388.
2. **José David Riveros Namen:** Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá (2023) y Subsecretario de Gestión Local de Bogotá D.C. (2021-2023).
3. **Gustavo Niño:** Alcalde Local de Santa Fe (2016-2020).
4. **Heidy Sánchez:** Concejal de Bogotá (2020- Actualidad). Referente de la oposición al Decreto 555 de 2021.
5. **Juan Camilo Castellanos:** Edil localidad de La Candelaria (2020– actualidad), Gerente de Instancias y Mecanismos de la Participación - IDPAC (2024).
6. **María Mercedes Jaramillo:** Secretaria de Planeación Distrital de Bogotá (2021-2023).

7. **Mariana Botero:** Directora de Desarrollo del Suelo de la Secretaría Distrital de Planeación (2024-actualidad).
8. **Mateo Morales:** Asesor de la Dirección de secretaria de la FUGA (2024).
9. **Santiago Carvajal:** director de planeamiento local y subdirector de planeamiento local de occidente de la Secretaría Distrital de Planeación (2024).
10. **Tito Gómez:** Edil localidad de La Candelaria (2020-actualidad)

MARCO CONCEPTUAL

En el presente documento se muestra el estado del arte de algunos conceptos que serán utilizados para la definición de las brechas de implementación de las Unidades de Planeamiento Local.

Brechas de implementación

En línea con el marco teórico que resulta del trabajo realizado por Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018), denominado “Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas”, encontramos que el marco conceptual sobre las brechas de implementación se centra en la discrepancia entre los objetivos establecidos en las Políticas Públicas y los resultados efectivamente obtenidos, lo que se conoce como "brecha de implementación" (*implementation gap*). Esta brecha se define como la diferencia entre las intenciones de los formuladores de políticas y los efectos reales de sus acciones, destacando que los fallos en la implementación pueden ser el resultado de problemas en la formulación inicial de las políticas, tales como definiciones inadecuadas del problema y objetivos ambiguos.

Los autores coinciden en que las fallas de implementación son errores que surgen durante el diseño o ejecución de políticas. McConnell (2015) y otros destacan que estas fallas reflejan una falta de coherencia entre las expectativas y las condiciones reales provistas por el gobierno. La ambigüedad en la terminología es notable, ya que no siempre se distingue claramente entre "brecha", "fallo" y "fracaso", lo cual puede suceder por la inexistencia de una teoría que se pueda emplear de forma sistemática para el análisis de las fallas de implementación.

Las dificultades por definir los fallos de implementación resuenan a su vez en la construcción de tipos, categorías o taxonomías que permitan realizar un abordaje amplio de los fallos. En general, pese a que algunos autores tratan de identificar tipos de fallos, estos autores realizan un abordaje de las causas o factores de estos.

Se identifican tres categorías principales que explican las causas de estas brechas:

1. **Causas Administrativas:** estas abarcan factores operativos y técnicos que afectan la implementación, como problemas individuales de los responsables, falta de teoría causal sólida, y diagnósticos inadecuados del problema público. La ausencia de recursos y la mala gestión también contribuyen a estas dificultades.

2. **Causas Políticas:** relacionadas con conflictos de poder y dinámicas relacionales entre actores políticos. Cambios en la administración pueden intensificar tensiones, afectando la continuidad de las políticas. Aquí se incluyen aspectos como el debate político y las preferencias del gobierno.

3. **Causas Institucionales:** se refieren a factores estructurales que involucran normas y valores que afectan la legitimidad de las acciones gubernamentales. Estas causas pueden generar conflictos entre diferentes políticas públicas, obstaculizando el logro de los objetivos establecidos.

Este marco conceptual subraya la complejidad del fenómeno de implementación y la necesidad de un enfoque sistemático para analizar las fallas, sugiriendo que la falta de claridad conceptual puede dificultar una comprensión adecuada del tema. En el cuadro que se muestra a continuación los autores hacen un resumen que permite clarificar los tipos de causas.

Tabla 1. Causas asociadas a las categorías que derivan en fallos o brechas de implementación.

Categorías	Causas asociadas a las categorías que podrían derivar en fallos de implementación
Causas administrativas	Capacidad de adaptación de la burocracia
	Falta de retroalimentación para la mejora continua de los procesos
	Falta de autoridad y control de los decisores
	Discrecionalidad de implementadores
	Falta de una teoría causal válida
	Recursos (técnicos, humanos, económicos, de información, etc.) insuficientes
	Diferencias legales y procedimentales entre participantes
	Problemas mal diagnosticados
	Falta de comunicación externa de los procesos y/o acciones
	Falta de información para la estructuración del problema público
	Selección y creación de instrumentos inadecuados u obsolescencia de los mismos
	Exceso de procedimientos para el desarrollo de la política
	Velocidad de los procedimientos burocráticos
	Falta de responsables y compromisos hacia la política
Causas administrativas	Falta de consenso entre actores
	Malversación de procesos
	Ambigüedad en los objetivos
	Subordinación de la organización a otras entidades que no ven prioritaria la acción
	Preferencias por otros programas o compromisos con otros proyectos
	Diferencias entre quienes dirigen y quienes implementan
	Interpretación de la norma
	Conflictos de intereses
	Exceso o falta de participantes
	Cambios de periodo de gobierno
	Coherencia interna y externa de la política (coherencia de la política (objetivos-alternativas de solución) y coherencia de la política con otras políticas)
Déficit de coordinación entre responsables	
Causas Institucionales	Escenarios no esperados o de incertidumbre
	Inercia institucional
	Marcos de actuación preestablecidos que no permiten el cambio
	Dependencia de la Política de otras políticas
	Falta de aceptación de la intervención

Fuente: Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018) denominado "Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas". *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 25-45.

Para efectos de esta consultoría y en línea con el marco conceptual relacionado, se asociarán los conceptos de brecha y fallo, entendiendo que, si bien las brechas pueden ser producto de fallos de diseño o formulación, no se ubican de manera singular en el momento de implementación y lo que reflejan es, una distancia, diferencia o disparidad entre los resultados obtenidos y los objetivos previamente estipulados. En el caso del análisis de implementación de las Unidades de Planeamiento Local, se identifican discrepancias tanto en el momento de la formulación como en el momento de la implementación, a unas y otras se les denominará brechas y se les clasificará en la tipología de causas descritas, no sin antes atar el análisis al planteamiento de dos escenarios.

Planeación por escenarios

El término escenario es acuñado típicamente en la planeación prospectiva. El artículo denominado “Scenario Development and Foresight Analysis: Exploring Options to Inform Choices” define a los escenarios como *“representaciones específicas del futuro que facilitan la reflexión sobre las posibles consecuencias de diferentes acontecimientos o cursos de acción en el marco de un ejercicio sistemático de previsión”* (Wiebe, y otros, 2018, pág. 3). De esta manera, la forma de acercarse a futuros posibles es a través de la generación de supuestos que permitan aproximaciones a escenarios posibles.

Existen diversas categorías de la planeación por escenarios. Puntualmente, para la consultoría se utilizarán los escenarios exploratorios, que parten del presente y exploran los impactos de diversas variables, tendencias e interacciones hacia el futuro (Wiebe, y otros, 2018).

Los estudios de prospectiva que usan la metodología de planeación por escenarios requieren de la participación de los actores involucrados, la modelación de modelos y la superposición de niveles y escalas globales, regionales y locales. Estos ejercicios son útiles en temáticas ambientales, militares y de relaciones internacionales. Aunque esta clase de ejercicios sobrepasan los fines prácticos de esta consultoría, permiten establecer características mínimas para construir escenarios posibles para la identificación de las brechas de implementación.

De esta manera es posible analizar que los elementos mínimos que deben contener los escenarios son: i) el número de selecciones, ii) las variables utilizadas, iii) los supuestos que contienen el escenario y iv) la escala espacial y temporal.

Igualmente, haciendo un análisis del contexto es menester establecer que dado que los escenarios se contraponen podría visualizarse un meta escenario que está compuesto de dos momentos

ESCENARIOS POSIBLES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UPL

Como se mencionó previamente, se describirán un meta escenario posible respecto a la implementación de las Unidades de Planeamiento Local, teniendo como referencia el marco normativo y las entrevistas realizadas. La escala espacial será al nivel nacional y distrital, dado que las variables que deben confluir son de estas dos escalas para la variación de los escenarios. Igualmente, la marca temporal será propuesta al 2028, toda vez que concuerda con el plazo establecido por la Ley 2116 del 2021 para que las UPL se conviertan en las nuevas localidades.

Las entrevistas evidenciaron que la implementación del componente político administrativo de las UPL dependerá exclusivamente de la variable política, en ese

orden de ideas, entendiendo los diversos niveles que puede contener la dinámica política, los agruparemos en cuatro: política local, política distrital, política multipartidista y acompañamiento político de la sociedad civil.

ESCENARIO 1. IMPLEMENTACION EXCLUSIVA DEL COMPONENTE DE PLANIFICACION DE LAS UPL

los diversos niveles de las variables políticas permanecen constantes, lo cual implica que se trata de un escenario que parte del supuesto base que implica que la implementación seguirá el curso que tiene en la actualidad, sin que haya una modificación sustancial en la política local, distrital, multipartidista ni de la sociedad civil.

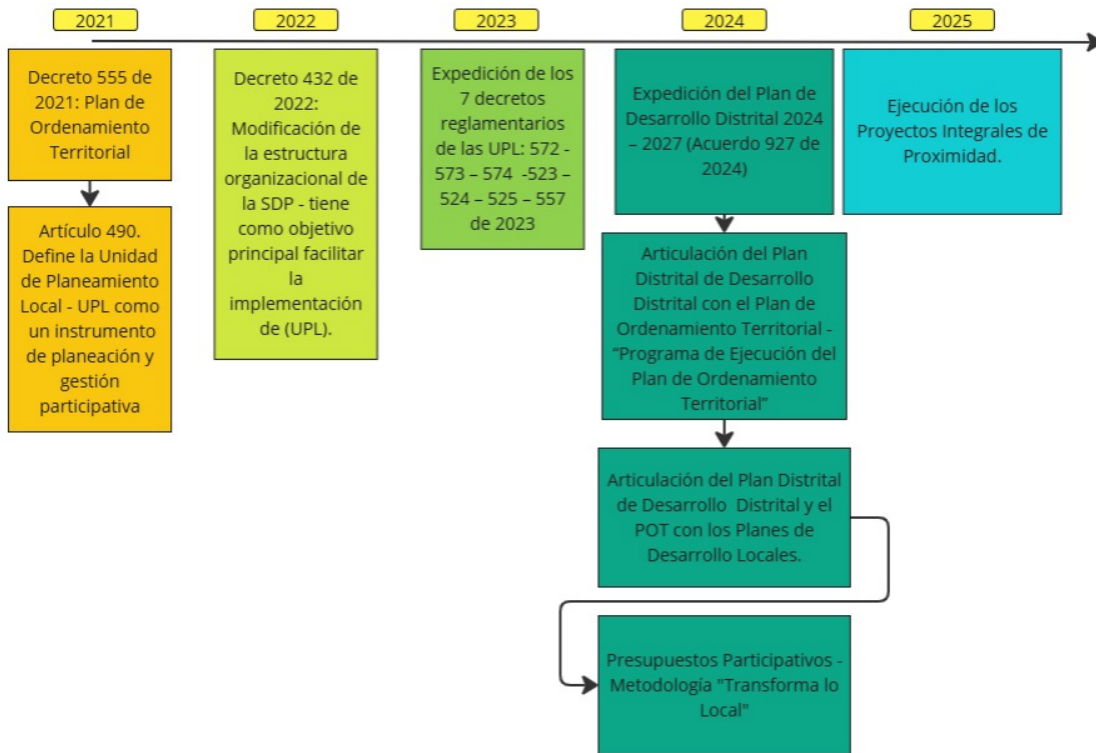
En ese contexto, el análisis frente a la implementación de las UPL se realiza considerando a las Unidades de Planeamiento Local únicamente como un instrumento de planificación. Bajo ese supuesto, la forma de materializar su desarrollo es a través de los 166 Proyectos Integrales de Proximidad que dan cuenta de la construcción de equipamientos, a partir de las 5 dimensiones de la proximidad asociado por el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 555 de 2021): Servicio del Cuidado, Servicios Sociales, Espacio Público Local, Movilidad Local y Entornos Productivos Locales.

En esa perspectiva, y como lo han mostrado las entrevistas que se realizaron a Santiago Carvajal y Mariana Botero, la administración se concentrará en generar las acciones necesarias para que los Proyectos Integrales de Proximidad puedan ejecutarse, teniendo como referencia el Artículo 302 del Plan de Desarrollo Distrital 2024-2028 “*Bogotá Camina Segura*”, que plantea:

“La Administración Distrital, en el marco del Consejo de Gobierno, y atendiendo los lineamientos del sistema de participación territorial del Decreto 599 de 2023 o la norma que lo modifique o lo sustituya, deberá priorizar y definir los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) señalados por las Unidades de Planeamiento Local (UPL) del Plan de Ordenamiento Territorial, que serán ejecutados durante la vigencia del presente Plan de Desarrollo y que contarán con presupuesto para su ejecución” (Acuerdo 927 de 2024).

De manera sucinta, y con la finalidad de una mejor comprensión respecto al este escenario se construye una línea de tiempo en la que se hace una cronología de los sucesos relevantes en la consolidación de las UPL como un instrumento de planificación atado a los Proyectos Integrales de Proximidad.

Gráfica. Línea de tiempo UPL como un instrumento de planificación.



Fuente: Elaboración propia

Brechas de implementación del escenario uno

A continuación, se describen las brechas administrativas, políticas e institucionales identificadas a partir de las entrevistas.

Brechas administrativas

Abarcan factores relacionados con procedimientos, operaciones, aspectos técnicos y de gestión, que pueden dificultar el proceso de implementación y provocar fallas que limitan el logro de los objetivos, llevando eventualmente al fracaso. En este contexto, se identifican causas a nivel micro vinculadas a problemas individuales, como el papel de los participantes y responsables, así como cuestiones derivadas de su actuación, como la discrecionalidad en la implementación de la política, la rapidez de los procedimientos que realizan o su excesiva complejidad. También se mencionan aspectos más técnicos, como la falta de una teoría causal sólida que respalde la intervención gubernamental mediante la identificación de causas, efectos y alternativas de solución adecuadas, la asignación presupuestaria necesaria y un diagnóstico preciso del problema público.

Capacidad de Adaptación de la Burocracia

La brecha identificada radica en la falta de claridad y flexibilidad en la asignación de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno, lo que afecta la implementación efectiva de las Unidades de Planeamiento Local (UPL) como herramienta de planificación territorial. Esta herramienta, diseñada para facilitar la gestión participativa y adaptarse a las realidades locales, enfrenta limitaciones debido a la excesiva centralización de decisiones en el gobierno distrital. Esta dinámica dificulta que las UPL cumplan su propósito de responder a las necesidades específicas de las comunidades.

Impacto: La centralización de decisiones clave, como la gestión presupuestaria, la planificación urbana y la ejecución de proyectos, restringe la capacidad de las UPL para reflejar las prioridades locales en los planes y proyectos. Esta rigidez administrativa genera desajustes entre las expectativas de la comunidad y lo que puede entregarse desde la administración. La falta de claridad en las competencias asignadas y la insuficiencia de mecanismos que faciliten la adaptación de las herramientas de planificación a contextos diversos ralentizan la ejecución de proyectos y debilitan el enfoque participativo. Además, esta desconexión entre el nivel central y las necesidades locales obstaculiza la capacidad de la herramienta para cumplir con su objetivo de integración y planeación efectiva en los territorios.

Falta de responsables y compromiso hacia la política

Esta brecha se refiere a la insuficiencia de recursos humanos, operativos y organizacionales en las Alcaldías Locales para implementar de manera eficiente los planes formulados a través de las Unidades de Planeamiento Local (UPL). Como herramienta clave para la planificación participativa, las UPL dependen de equipos especializados y estructuras administrativas sólidas en las alcaldías para traducir sus lineamientos en acciones concretas. Sin embargo, la falta de personal capacitado y recursos operativos limita la capacidad de las administraciones locales para cumplir con las responsabilidades de planificación y ejecución de proyectos que respondan a las necesidades territoriales.

Impacto: La ausencia de recursos adecuados afecta tanto la gestión diaria como la capacidad de las alcaldías locales para implementar proyectos en tiempo y forma, generando una desconexión con las expectativas de las comunidades, que demandan soluciones rápidas y adaptadas a sus realidades. Esta debilidad operativa perpetúa la dependencia del gobierno central, restringiendo la autonomía local y debilitando la capacidad de las UPL como herramienta de planeación territorial dinámica. Como resultado, los planes desarrollados no logran traducirse en proyectos efectivos, lo que reduce la credibilidad de las instituciones ante las comunidades y perpetúa un círculo de ineficiencia en la gestión territorial.

Falta de retroalimentación para mejora continua de procesos

Se refiere a la falta de alineación y cooperación entre las distintas entidades gubernamentales que deben intervenir en la planificación y ejecución de proyectos locales. Las Unidades de Planeamiento Local (UPL) dependen de una colaboración efectiva entre los niveles distritales y locales para implementar los Proyectos Integrales de Proximidad (PIPs) y otras iniciativas locales. Sin embargo, las decisiones a menudo se toman de manera fragmentada y sin una distribución clara de responsabilidades, lo que genera una falta de coordinación. Esta desconexión entre las entidades resulta en duplicación de esfuerzos, retrasos y, en algunos casos, contradicciones entre los proyectos que se implementan en el territorio.

Si bien se reformo la estructura orgánica de la Secretaría Distrital de Planeación todavía no es claro y no se ha escalado al territorio como se pretende hacer un seguimiento integral de los PIPs desde las nuevas direcciones creadas, lo cual agrava aún más esta situación, afectando la eficiencia y la efectividad de la ejecución de los proyectos integrales en las UPL. Sin un proceso de retroalimentación constante y un sistema de evaluación adecuado, los proyectos no se ajustan a tiempo y no permiten aprender de los errores ni mejorar la gestión en el futuro, lo que limita el impacto de las políticas de desarrollo local.

Impacto: La falta de coordinación interinstitucional y la carencia de retroalimentación para la mejora continua afectan directamente la eficiencia en la planificación y ejecución de proyectos en el territorio. Aunque las UPL tienen el potencial para realizar una planificación local efectiva, la ausencia de un sistema robusto de evaluación y seguimiento impide que los PIPs se articulen de manera coherente y oportuna. Esto se traduce en un incumplimiento de las expectativas de las comunidades, quienes no ven materializadas las promesas de mejoramiento local. Como resultado, se perpetúa la desconfianza en los procesos de planeación pública.

Recursos financieros insuficientes

Se define como la falta de recursos financieros suficientes para implementar de manera efectiva los proyectos y servicios planificados por las Unidades de Planeamiento Local (UPL). Esta brecha es uno de los principales obstáculos para la ejecución de las estrategias locales, ya que, aunque se puedan diseñar y planificar proyectos, la falta de asignación de fondos suficientes impide su materialización. Esto se ve reflejado en la distribución de recursos realizada por el CONFIS y en la necesidad de complementariedad de los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Local y Rural. En muchas localidades, el presupuesto asignado es insuficiente para cubrir las crecientes necesidades, lo que impacta negativamente en la infraestructura, los servicios públicos y los proyectos de desarrollo.

Además, la competencia por recursos entre diferentes unidades locales puede generar un reparto desigual de los fondos, dejando a algunas localidades sin la capacidad de

ejecutar proyectos prioritarios. Este desequilibrio en la distribución de los recursos refuerza las desigualdades territoriales, lo que limita el alcance y la efectividad de las políticas públicas implementadas a través de las UPL.

Un elemento adicional es la existencia de herramientas similares, como la metodología "Transforma lo Local", que forma parte de la estrategia de presupuestos participativos de la Administración Galán, pero cuyo funcionamiento no está completamente integrado en los planes de desarrollo ni en la ejecución del 50% del presupuesto. Esta falta de claridad en la asignación de recursos, sumado a la coexistencia de otras herramientas como "Idea lo Local" e "Imagina lo Local", ha generado un vacío sobre cómo el Distrito gestiona y asigna los recursos para los Proyectos Integrales de Proximidad (PIPs).

Impacto: La insuficiencia presupuestaria limita gravemente la implementación de las estrategias de las UPL. Sin un presupuesto adecuado, los proyectos diseñados y las iniciativas planificadas no se materializan, lo que afecta directamente a las comunidades locales, que no ven mejoras significativas en su entorno. Esto reduce la legitimidad de las UPL como herramientas de gestión territorial y aumenta la frustración y desconfianza de las comunidades, quienes perciben que las inversiones en infraestructura, servicios y proyectos de proximidad no se llevan a cabo como se prometió. La falta de una asignación de recursos clara y coherente también impide el desarrollo de los PIPs de manera equitativa entre las localidades que comparten estos proyectos, perpetuando las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales y entre las diferentes localidades.

Brechas políticas

Las brechas de implementación también tienen causas políticas, estas hacen referencia a “la acción o actividad política, en la cual se enmarcan los conflictos de poder, el debate y la disputa”, lo que indica un carácter relacional, es decir, la interacción entre actores, sus intercambios, consensos y diferencias. Adicionalmente, encajan en este tipo de causas otros fenómenos como los cambios de periodo gubernamental y sus implicaciones. A continuación, se enumeran las brechas políticas identificadas hasta el momento en relación con la implementación de las Unidades de Planeamiento Local en Bogotá:

Cambios de periodo de Gobierno

Se refiere a los problemas que surgen en la implementación de políticas públicas debido a la inestabilidad política generada por los cambios de gobierno y las diferencias naturales entre una administración y otra; impactando tanto el nivel Distrital como Local.

Impacto: Los cambios de gobierno en Bogotá han tenido un impacto significativo en la implementación de las Unidades de Planeamiento Local (UPL), generando una serie de desafíos que afectan la continuidad y efectividad del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La falta de una visión política coherente y sostenida a largo plazo ha llevado a que cada nueva administración reevalúe y redireccione las iniciativas previas, lo que provoca una desconexión entre el diseño técnico del POT y su ejecución real. Esta situación se agrava por la resistencia al cambio y los problemas comunicativos que surgen durante la transición, dificultando la comprensión y apropiación por parte de los alcaldes locales. Además, la reglamentación apresurada del POT por parte de la administración anterior ha dejado a las UPL con un marco normativo poco claro, lo que se traduce en dificultades para integrar y articular acciones que benefician a todas las localidades. En consecuencia, la inestabilidad política y la falta de claridad sobre responsabilidades y costos han obstaculizado el progreso en la planificación territorial.

Falta de consensos entre actores

Se refieren a las deficiencias observadas en los procesos de participación ciudadana, que afectan negativamente la efectividad de la implementación de las Políticas Públicas. Esta clase de brecha se manifiesta cuando las políticas públicas, aunque teóricamente inclusivas, no logran involucrar a todos los actores relevantes, lo que resulta en una falta de representatividad y en la exclusión de voces críticas, especialmente de comunidades desfavorecidas. La ausencia de un consenso genuino entre los diversos grupos sociales puede llevar a decisiones que no reflejan las verdaderas necesidades y prioridades de la población, debilitando así la legitimidad de las acciones gubernamentales. Además, la falta de mecanismos claros y accesibles para la participación genera desconfianza y desinterés entre los ciudadanos, lo que perpetúa un ciclo de deslegitimación y resistencia a la implementación efectiva de políticas públicas.

Impacto: Las deficiencias en la participación ciudadana durante la implementación de las Unidades de Planeación Local (UPL) han tenido un impacto significativo en la legitimidad y aceptación de los Proyectos Integrales de Proximidad. La falta de un proceso de consulta adecuado ha llevado a que las comunidades se sientan excluidas, generando resistencia y desconfianza hacia las autoridades. Esta desconexión entre las necesidades locales y las decisiones tomadas mediante la reglamentación de las UPL ha resultado en una percepción de imposición, lo que dificulta la identificación de los ciudadanos con estas entidades y sus proyectos. Además, la limitada inclusión de las voces comunitarias en la planificación ha afectado la efectividad de las políticas públicas, ya que los ciudadanos no ven reflejadas sus opiniones ni reciben respuestas claras a sus propuestas. Esto erosiona la legitimidad de los proyectos y puede resultar en un rechazo generalizado hacia iniciativas que, aunque bien intencionadas, no cuentan con el respaldo social necesario para su éxito.

Déficit de coordinación entre responsables

El déficit de coordinación entre responsables se refiere a la falta de alineación y comunicación efectiva entre las entidades y actores involucrados en la implementación de políticas públicas, específicamente en el contexto del Decreto 555/2021 que establece las Unidades de Planeación Local (UPL) en Bogotá. Dentro de las causas de esta brecha se ha identificado la discrepancia entre la estructura político-administrativa del distrito, que abarca 20 localidades, y las nuevas normativas que exigen pensar en clave de 33 UPL. La falta de claridad en los roles y responsabilidades, junto con una insuficiente articulación entre las diversas entidades gubernamentales, genera tensiones que dificultan la ejecución efectiva de las políticas públicas.

Impacto: El impacto del déficit de coordinación es profundo en la implementación de las UPL, genera un desfase que dificulta la articulación de políticas públicas. Como resultado, las UPL pueden no integrarse adecuadamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, lo que limita su potencial para convertirse en herramientas efectivas de planificación y desarrollo local. La desconexión tiene como consecuencia la falta de claridad en los roles y responsabilidades dentro de la administración local, lo que complica la coordinación entre diferentes entidades y actores involucrados en el proceso de implementación.

Esta confusión genera a su vez ineficiencias en la gestión de recursos y en la implementación de los PIP, ya que es posible que los responsables no cuenten con una comprensión plena de cómo deben operar dentro del nuevo marco establecido por las UPL.

Conflictos de interés

Los conflictos de interés constituyen una brecha de implementación que se manifiesta como una discrepancia entre las decisiones políticas formuladas y su ejecución efectiva en la práctica. Este fenómeno se origina en variables dinámicas políticas y puede ser influenciado por diversos factores, entre los cuales destacan: la falta de Consenso entre actores políticos, la concentración del poder y los Intereses Particulares.

En resumen, los conflictos de interés representan un desafío significativo para la implementación efectiva de políticas, ya que su existencia refleja una desconexión entre la teoría política y la realidad práctica, lo que puede resultar en un debilitamiento del sistema democrático y en una menor capacidad para abordar las necesidades colectivas.

Impacto: En un escenario donde riñen distintos intereses, estas condiciones pueden obstaculizar la implementación de políticas públicas, generando un desfase significativo entre lo que se planifica y lo que realmente se lleva a cabo. Así, la brecha de implementación refleja no solo las deficiencias en la gestión pública, sino también las complejidades propias de la interacción entre diferentes grupos de interés y las dinámicas de poder que influyen en el proceso político.

En este escenario de las UPL como instrumento de planificación vemos materializada esta brecha en el rol decisivo de los actores locales y distritales frente al agendamiento, priorización y asignación presupuestal para el financiamiento de las acciones que materializan componentes de los Proyectos Integrales de Proximidad. Hay una dinámica descrita por los expertos consultados, donde la implementación de los PIP queda supeditada a la voluntad de los funcionarios de SDP a la hora de promover la priorización en lo local, a la voluntad de los Alcaldes Locales y sus equipos, que a su vez son influenciados por las Juntas Administradoras Locales y los grupos comunitarios de interés, que por su naturaleza y conformación son entidades atravesadas por lógicas partidistas y políticas complejas (posición frente a la administración distrital, posturas ideológicas, entre otras). Finalmente son aspectos del clima político que inciden directamente en la efectividad de la implementación de las Unidades de Planeamiento Local.

Brechas Institucionales

Hacen referencia a las restricciones o carencias estructurales en los contextos regulatorios, organizativos y de gobernabilidad que obstaculizan la ejecución eficaz de políticas públicas. Estas desigualdades se evidencian en la falta de claridad en las regulaciones, la falta de coordinación entre entidades, disputas de competencias y la fragilidad en la legitimidad de las instituciones. Esto provoca incertidumbre, ineficiencia y demoras en la realización de los objetivos propuestos. A continuación, se detallan las brechas institucionales identificadas para la implementación de las UPL en la ciudad de Bogotá.

Incertidumbre y Escenarios No Esperados

Se refiere a la falta de claridad y ambigüedad en las normas y regulaciones que orientan la implementación de las UPL, lo que genera un ambiente de incertidumbre normativa y da lugar a escenarios no esperados como conflictos interinstitucionales y demandas judiciales que ponen en riesgo la estabilidad del instrumento. Esta situación dificulta la ejecución de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) y afecta la coordinación efectiva entre los actores involucrados.

Impacto: La incertidumbre normativa frente a la implementación de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) tiene un impacto significativo. Por un lado, la falta de lineamientos claros genera confusión en los procedimientos y responsabilidades, lo que retrasa la ejecución de los proyectos y afecta tanto los plazos como la calidad. Por otro lado, los escenarios no esperados, como demandas legales, pueden derivar en la suspensión o modificación de disposiciones clave, incrementando la inestabilidad del instrumento.

Estos escenarios imprevisibles provocan demoras en la toma de decisiones, limitan la capacidad para establecer prioridades y generan un ambiente de inseguridad jurídica. Además, la falta de coordinación entre los niveles distritales y locales no solo fragmenta la ejecución, sino que también desvía recursos hacia la resolución de conflictos administrativos y legales. Esto impide avanzar con la celeridad necesaria, comprometiendo la efectividad de las UPL como mecanismo de política pública y reduciendo su capacidad para responder a las necesidades de las comunidades.

Inercia Institucional

Se refiere a la falta de disposición o incapacidad de las instituciones y actores involucrados para adaptarse a los nuevos marcos de políticas, estructuras organizativas o procedimientos necesarios para implementar las UPL. Esta inercia institucional está profundamente arraigada en dinámicas tradicionales y culturales, donde los actores locales y la comunidad sienten una fuerte identidad y sentido de pertenencia hacia sus territorios, lo que dificulta la transición hacia nuevos modelos de gestión.

Impacto: La inercia institucional afecta significativamente la dinamización del proceso de implementación de las UPL. Genera demoras en la ejecución de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) debido a la reticencia de los actores locales e institucionales para modificar sus estructuras y procesos de trabajo. Esta resistencia limita la capacidad de colaboración interinstitucional, fragmenta la ejecución y reduce la efectividad de los proyectos. Además, la tendencia a preservar dinámicas tradicionales obstaculiza los avances en la planificación urbana, afectando la capacidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y comprometiendo el éxito integral de las UPL.

Legitimidad de la Acción Gubernamental

Se refiere al reconocimiento y aceptación de las decisiones normativas y estructuras que guían la implementación de las UPL por parte de la sociedad, actores políticos y administrativos. La legitimidad implica que las instituciones y sus acciones sean vistas como "justas, necesarias y representativas" de los intereses colectivos, garantizando que los proyectos sean respetados, respaldados y aplicados, lo que facilita su apropiación por las comunidades y el apoyo de los líderes locales.

Impacto: La falta de legitimidad en la implementación de las UPL puede generar desconfianza y resistencia tanto en la ciudadanía como en los actores locales. Esta deslegitimación afecta la aceptación y el respaldo de los proyectos, lo que puede llevar a una baja participación comunitaria, conflictos entre actores locales y distritales, menor

asignación de recursos o dificultades para priorizar proyectos. Además, la percepción de que los proyectos no responden a las "necesidades locales" se consolida, lo que, sumado a la falta de liderazgo claro, compromete la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas. La ausencia de legitimidad no solo impacta la calidad de ejecución, sino también la capacidad de movilizar apoyo, lo que pone en riesgo el éxito de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) y la confianza de la comunidad.

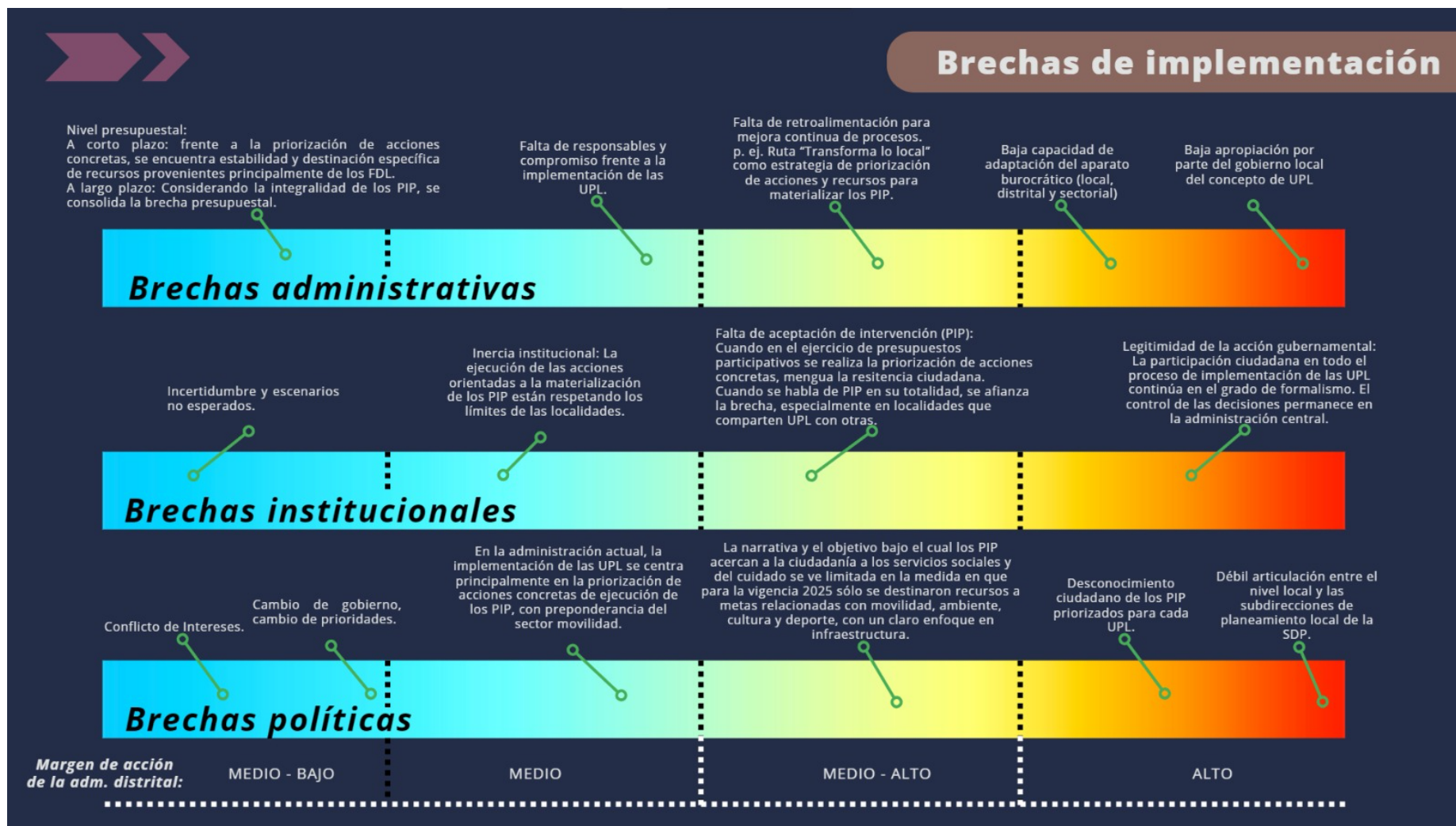
Falta de Aceptación de la Intervención de los PIPs

Se refiere a la resistencia o falta de aceptación por parte de la comunidad y los actores locales hacia la intervención de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIPs). Esta brecha se origina cuando los proyectos no son percibidos como adecuados, relevantes o beneficiosos para las necesidades locales, lo que genera desconfianza y desaprobación. La falta de aceptación puede estar vinculada a la ausencia de participación en el proceso de diseño y ejecución, a la percepción de que los proyectos no responden a las realidades del territorio, o a la falta de información clara sobre los beneficios y objetivos de los PIPs.

Impacto: La falta de aceptación de la intervención de los PIPs puede generar un entorno de desconfianza, lo que dificulta la ejecución efectiva de los proyectos. Esto puede llevar a baja participación comunitaria, retrasos en la implementación, y conflictos con los actores locales. Además, puede resultar en la pérdida de apoyo para futuras iniciativas, debilitando la legitimidad y sostenibilidad de las políticas públicas en el ámbito local. La percepción negativa de los PIPs impacta directamente en su capacidad de generar cambios positivos en la comunidad y en la efectividad de los recursos invertidos.

Este gráfico sintetiza las causas que consolidan las brechas de carácter administrativo, institucional y político (de ahí los 3 ejes). Esto frente a la implementación de las Unidades de Planeamiento Local como instrumento de planeación y gestión participativa en Bogotá, así como la ejecución de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP). Emplea una metodología basada en una escala de color que indica el margen de acción que tendría la administración distrital de cara a las recomendaciones que se hacen a continuación como parte de la ruta de implementación. Principalmente para aquellas causas situadas en los colores Rojo intenso, rosa y amarillo. Debido a qué frente a aspectos como el cambio de gobierno, el conflicto de intereses y la incertidumbre / escenarios no esperados, el ámbito de acción es bajo debido a la naturaleza de los mismos.

Tabla. Síntesis de las causas administrativas, políticas e institucionales en las brechas de implementación.



Fuente: Elaboración propia

HOJA DE RUTA PARA EL COMPONENTE DE PLANIFICACIÓN

Una hoja de ruta es un documento estratégico que detalla los pasos y acciones necesarias para alcanzar un objetivo específico dentro de un proyecto o plan a largo plazo. En este caso, una implementación eficaz de las Unidades de Planeación Local (UPL) como instrumento de planeación y gestión participativa en Bogotá. Este recurso proporciona una visión clara del camino a seguir, estableciendo metas, plazos y recursos requeridos, lo que permitirá a la administración distrital coordinar esfuerzos, priorizar tareas y medir el progreso.

A continuación, por cada uno de los aspectos que materializan las brechas de implementación de índole administrativo, político e institucional, se asocian acciones a corto, mediano y largo plazo, así como el objetivo de la recomendación y la tipología de esta (reglamentaria, administrativa, presupuestal o de gestión). Finalmente se sugieren algunos indicadores que faciliten el seguimiento.

Baja apropiación del concepto de UPL a nivel del Gobierno Local

Objetivo

Capacitar e instruir a funcionarios y contratistas de las Alcaldías Locales sobre el concepto de UPL (Unidad de Planeación Local) como un instrumento clave para la planificación y gestión participativa, así como su impacto en la gestión local, especialmente en relación con los proyectos integrales de proximidad.

Tipo de Recomendación: Administrativa y de Gestión

Acciones

Corto Plazo

- Implementar procesos formativos continuos a través de la Escuela de Gobierno Local de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- Desarrollar y distribuir cartillas educativas sobre las UPL en cada localidad, destacando su importancia como herramienta para el planeamiento local.

Mediano Plazo

- Diseñar mecanismos de planificación local que integren las UPL en los Documentos Técnicos de Soporte (DTS) y las Fichas EBI (Estrategias de Bienestar Integral) de los proyectos de inversión local.
- Elaborar manuales de implementación para los Proyectos de Inversión Pública (PIP), adaptados al contexto específico de cada localidad.

Largo Plazo

- Realizar encuestas periódicas para medir el nivel de conocimiento adquirido por los funcionarios y contratistas respecto al concepto y aplicación de las UPL.

Indicadores

- Número de personas capacitadas que comprenden el concepto de UPL.
- Cantidad de manuales de implementación distribuidos.

Esta estrategia integral busca no solo mejorar la comprensión del concepto de UPL, sino también fortalecer su aplicación práctica en la gestión local, promoviendo así una mayor participación ciudadana y una planificación más efectiva.

Baja capacidad de adaptación del aparato burocrático (local, distrital y sectorial)

La baja capacidad de adaptación del aparato burocrático a nivel local, distrital y sectorial representa un desafío significativo para la gestión eficiente en la ciudad

Objetivo: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno en la ciudad.

Tipo de recomendación: Institucional y de Gestión

Acciones

Corto plazo

- **Crear Mesas Técnicas de Trabajo Interinstitucionales:** Formar grupos de trabajo que incluyan a la Dirección de Planeamiento Local, las subdirecciones de planeamiento, las alcaldías locales y los distintos sectores distritales.
- **Identificar Puntos Críticos de Descoordinación:** Realizar un diagnóstico para detectar áreas donde la falta de coordinación afecta el desempeño institucional.

Mediano Plazo

- **Diseñar e Implementar Protocolos Estandarizados:** Desarrollar procedimientos claros para la planificación conjunta que faciliten el trabajo interinstitucional.
- **Establecer Herramientas Digitales de Comunicación y Seguimiento:** Implementar plataformas digitales que permitan una comunicación fluida y el seguimiento efectivo de los proyectos conjuntos.

Largo Plazo

- **Implementar Herramientas y Protocolos en Proyectos Piloto:** Aplicar los protocolos y herramientas desarrollados en proyectos integrales de proximidad como una fase piloto para evaluar su efectividad.

Indicadores

- Número de protocolos operativos definidos y estandarizados.
- Número de reuniones interinstitucionales realizadas.

Falta de retroalimentación para mejora continua de procesos.

Para abordar la falta de retroalimentación en la implementación de las Unidades de Planeamiento Local en Bogotá, específicamente en el contexto de la estrategia "Transforma lo Local", se pueden plantear diversas acciones a corto, mediano y largo plazo. Estas acciones deben enfocarse en mejorar los procesos de comunicación, evaluación y participación ciudadana.

Corto Plazo

- **Establecimiento de Canales de Retroalimentación:** Crear plataformas digitales donde los ciudadanos y actores locales puedan enviar comentarios y sugerencias sobre los proyectos implementados. Esto podría incluir encuestas en línea y foros comunitarios.
- **Capacitación de Facilitadores Locales:** Capacitar a líderes comunitarios y facilitadores en técnicas de recolección de información y retroalimentación, asegurando que puedan actuar como intermediarios entre la comunidad y las autoridades locales.
- **Reuniones de Evaluación:** Organizar reuniones periódicas con los actores involucrados en "Transforma lo Local" para discutir avances, desafíos y recoger impresiones sobre el proceso. Estas reuniones deben ser accesibles y promover la participación.

Indicadores

- Número de plataformas digitales creadas: Cantidad de plataformas (páginas web, aplicaciones) habilitadas para recibir retroalimentación.
- Número de facilitadores capacitados: Total de facilitadores que han completado la capacitación.
- Frecuencia de reuniones realizadas: Número de reuniones programadas y efectivamente realizadas.

Mediano Plazo

- **Implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación:** Desarrollar un sistema robusto que permita evaluar el impacto de las acciones implementadas, utilizando indicadores claros que reflejen tanto resultados cuantitativos como cualitativos.
- **Fomento de la Participación Ciudadana:** Crear espacios permanentes para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los proyectos, asegurando que las voces de todos los sectores sociales sean escuchadas.
- **Informes de Progreso Públicos:** Publicar informes periódicos sobre el avance de los proyectos y las acciones tomadas en respuesta a la retroalimentación recibida, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Indicadores

- Frecuencia del monitoreo realizado: Número de veces que se realiza el monitoreo en un periodo determinado (mensual, trimestral).
- Número de espacios creados para participación: Total de foros, talleres o asambleas organizados.
- Frecuencia de publicación: Número de informes publicados anualmente.

Largo Plazo

- **Desarrollo de una Cultura de Retroalimentación Continua:** Fomentar una cultura organizacional que valore la retroalimentación como parte integral del proceso de planificación y ejecución, mediante talleres y seminarios sobre su importancia.

Indicadores

- Porcentaje del personal capacitado en retroalimentación: Proporción del personal administrativo que ha recibido formación sobre la importancia y técnicas para la retroalimentación.

Estas acciones no solo buscan subsanar la brecha existente en la implementación de las Unidades de Planeamiento Local, sino también fortalecer el vínculo entre las autoridades locales y la comunidad, garantizando que los proyectos respondan efectivamente a las necesidades y expectativas ciudadanas.

Falta de responsables y compromiso frente a la implementación de UPL

Objetivo: Asignar responsables claros en las alcaldías locales, secretarías, institutos y otras entidades distritales para garantizar la adecuada ejecución y seguimiento de la implementación de las Unidades de Planeación Local (UPL).

Tipo de Recomendación: Administrativa, Institucional

Acciones

Corto Plazo

- **Identificación y Asignación de responsables:** Determinar y designar responsables en los diferentes niveles de gobierno distrital y local.
- **Acuerdos Interinstitucionales:** Establecer compromisos formales entre las entidades involucradas para asegurar la colaboración en la implementación.

Mediano Plazo

- **Evaluación del Desempeño:** Realizar evaluaciones periódicas del desempeño de los responsables designados, con el fin de identificar áreas de mejora y reforzar el compromiso.

Largo Plazo

- **Auditorías Trimestrales:** Llevar a cabo auditorías trimestrales para verificar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en relación con la ejecución de los Proyectos Integrales de Proximidad.

Indicadores

- **Número de Responsables Asignados:** Contabilizar el número de responsables designados en los diferentes niveles de gobierno.
- **Porcentaje de Cumplimiento:** Medir el porcentaje de cumplimiento de las tareas asignadas por cada responsable.

Esta estructura busca no solo mejorar la claridad del mensaje, sino también proporcionar un enfoque más organizado y coherente para abordar la implementación de las UPL.

A nivel presupuestal: inestabilidad y falta de recursos específicos

Objetivo: El objetivo es establecer un sistema de asignación presupuestaria que sea estable y a largo plazo, garantizando la sostenibilidad de los Proyectos Integrales de Proximidad (PIP) y las Unidades de Planeación Local (UPL), alineado con las metas estratégicas.

Tipo de Recomendación: Administrativa, Presupuestal

Acciones

Corto Plazo

- Identificar las fuentes de financiamiento y los responsables de la erogación presupuestal.
- Revisar y optimizar la asignación del presupuesto existente.

Mediano Plazo

- Establecer el porcentaje de integración presupuestal de los Planes Operativos Anuales Institucionales (POAI) destinados específicamente a los proyectos de las UPL.
- Implementar efectivamente un sistema para el seguimiento de la ejecución de los recursos.

Largo Plazo

- Gestionar recursos a nivel nacional o establecer alianzas estratégicas para cofinanciar proyectos.

Indicadores

- Porcentaje de aumento en los recursos destinados a los Proyectos Integrales de Proximidad de las UPL.
- Porcentaje de ejecución presupuestal por componente con destino específico.
- Recursos asignados provenientes de otras fuentes de financiación, como el Sistema General de Participaciones (SGP), excedentes financieros o cooperación internacional.

Inercia institucional en la ejecución de acciones

Objetivo: Mejorar la agilidad y efectividad en la implementación de proyectos estratégicos en las 33 UPL.

Tipo de Recomendación: Institucional y de Gestión

Acciones

Corto Plazo

- Identificar barreras institucionales
- Simplificar procesos administrativos asociados a la ejecución de los PIPs

Mediano Plazo

- Formulación efectiva y ágil de proyectos en las alcaldías locales y sectores relacionados.
- Asignar recursos humanos dedicados exclusivamente a proyectos prioritarios.

Largo Plazo

- Implementar sistemas de monitoreo en tiempo real para rastrear el progreso de los proyectos estratégicos de las UPL.

Indicadores

- Número de barreras identificadas: Total de barreras documentadas en un informe.
- Número de procesos simplificados: Total de procesos administrativos que han sido modificados para ser más eficientes.
- Porcentaje de proyectos formulados dentro del plazo establecido: Proporción de proyectos que cumplen con los plazos establecidos para su formulación.
- Número de personal dedicado exclusivamente a proyectos prioritarios.
- Número de sistemas tecnológicos puestos en marcha para el monitoreo.
- Número de veces que se realiza el monitoreo en un periodo determinado (diario, semanal, mensual).

Falta de aceptación de los PIP priorizados por las UPL

Objetivo: Incrementar la aceptación ciudadana en las acciones de implementación de los PIP mediante procesos participativos como “Transforma lo Local”.

Tipo de Recomendación: Institucional, de Gestión

Acciones:

Corto Plazo

- Realizar campañas de socialización comunitaria de los PIPs priorizados y de que se entiende por UPL.
- Implementar mecanismos participativos para que la ciudadanía proponga ajustes o prioridades.

Mediano Plazo

- Establecer talleres participativos por sector o entidad de competencia sobre las intervenciones para presentar los proyectos y recibir opiniones.
- Implementar plataformas digitales como Chatico para recoger comentarios de la ciudadanía.

Largo Plazo

- Publicar informes sobre cómo se incorporan las sugerencias ciudadanas.
- Monitorear el nivel de aceptación antes, durante y después de la ejecución.

Indicadores:

- Numero de sugerencias ciudadanas incorporadas
- Porcentaje de aceptación ciudadana

Legitimidad de la acción gubernamental

Objetivo: Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones responsables de las UPL.

Tipo de Recomendación: Institucional, Reglamentaria

Acciones

Corto Plazo

- Publicar informes de rendición de cuentas de forma accesible y comprensible.
- Fortalecer observatorios ciudadanos independientes.

Mediano Plazo

- Incorporar veedurías ciudadanas en la supervisión de los proyectos.
- Firmar pactos de transparencia con las comunidades.

Largo Plazo

- Auditar el desempeño de las instituciones y publicar resultados

Indicadores

- Numero de procesos de rendición de cuentas de las UPL
- Numero de pactos de transparencia firmados

Incertidumbre y escenarios no esperados

Objetivo: Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales e instituciones para anticipar, mitigar y adaptarse a escenarios imprevistos mediante la implementación de estrategias de gestión de riesgos, planes de contingencia, mecanismos de monitoreo dinámico y marcos regulatorios específicos que respalden la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre.

Tipo de Recomendación: Reglamentaria, De gestión, Institucional, Administrativa, Presupuestal

Acciones

Corto Plazo

- Realizar un diagnóstico de riesgos y escenarios potenciales que puedan afectar la implementación de las UPL y los PIPs.

- Diseñar un marco regulatorio que establezca las bases para la gestión de riesgos e incluya criterios técnicos para la toma de decisiones bajo incertidumbre.

Mediano Plazo

- Capacitar a los funcionarios locales e institucionales en análisis de riesgos, gestión de crisis y el uso de herramientas tecnológicas para monitoreo en tiempo real.
- Implementar sistemas tecnológicos que integren datos de diferentes fuentes para la detección temprana de riesgos, con base en el marco regulatorio aprobado.

Largo Plazo

- Diseñar y aprobar planes de contingencia específicos para cada UPL, alineados con las características territoriales, sociales y económicas del área.
- Promover la revisión periódica y la actualización de los marcos regulatorios relacionados con la gestión de riesgos.

Indicadores:

- Numero de Matrices de Riesgo Desarrolladas y actualizadas
- Numero de capacitaciones realizadas en análisis y gestión crisis

En cuanto a la dimensión política de los aspectos aquí identificados y entendiendo el carácter integral de la presente hoja de ruta, encontramos que la débil articulación entre el nivel local y las subdirecciones de planeamiento local de la SDP se subsanaría con la implementación de las Mesas Técnicas de Trabajo Interinstitucionales sugeridas como acción a corto plazo para facilitar la adaptación del aparato burocrático. Mientras que el desconocimiento ciudadano frente a los Proyectos Integrales de proximidad se atendería mediante la replicación de las acciones propuestas para atender la baja apropiación que hay en el Gobierno local del concepto de UPL a nivel comunitario, además de la acción que hemos denominado: **Capacitación de Facilitadores Locales**. Frente a los aspectos 3, 4, 5 y 6 ubicados en el eje de brechas políticas y tal como se advirtió en la descripción del gráfico que por su naturaleza, es decir, por estar implícitos en las consecuencias inexorables del cambio de Gobierno, las dinámicas políticas propias del Gobierno Distrital (conflictos de intereses), o del enfoque por el que ha optado la actual administración, no se hacen recomendaciones al respecto, pero sí se enuncian como hallazgos relevantes en el presente ejercicio de consultoría, especialmente en lo que se refiere a las siguientes afirmaciones:

1. La narrativa y el objetivo bajo el cual los PIP acercan a la ciudadanía a los servicios sociales y del cuidado se ve limitada en la medida en que para la vigencia 2025 sólo se destinaron recursos a metas relacionadas con movilidad, ambiente, cultura y deporte con una clara preponderancia del enfoque infraestructural.
2. En la administración actual, la implementación de las UPL se ha orientado principalmente a la priorización de acciones que apuntan a desarrollar los proyectos

Integrales de Proximidad mayoritariamente en lo que concierne a las acciones del sector movilidad.

Lo anterior se evidencia en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y en la cartilla digital de la ruta “transforma lo local” de la localidad de Ciudad Bolívar (anexos 9 y 10).

De este modo, se culminaría el acápite de hoja de ruta y recomendaciones frente al escenario número uno.

ESCENARIO 1.1 IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE DE PLANIFICACION Y DEL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

En el escenario 1.1, se considera como supuesto la modificación de las variables políticas, para lo cual es necesario tener en cuenta varios aspectos: la política local, la política distrital, la política multipartidista y el involucramiento de la sociedad civil.

Supuestos

- **Política local:** los actores locales de las localidades afectadas por la implementación del nuevo modelo no tienen la suficiente incidencia como para impedir que el o los proyectos de acuerdo que modificarán la división político-administrativa de Bogotá, se debatan y aprueben en el Concejo Distrital.
- **Política distrital:** la administración del alcalde Carlos Fernando Galán prioriza en su acción ante el Concejo de Bogotá las modificaciones necesarias para poder implementar la dimensión político-administrativa de las UPL presentando los proyectos de acuerdo necesarios para materializar esta propuesta.
- **Política multipartidista:** se deberá contar con una mayoría en el Concejo Distrital para aprobar los proyectos de acuerdo que se presenten para modificar la estructura político-administrativa de la ciudad, dando así viabilidad a la transformación de las UPL como las nuevas localidades.
- **Sociedad civil:** hay un consenso suficiente en la opinión pública, la academia y organizaciones sin ánimo de lucro que cuentan con relevancia política, que respalda la modificación político-administrativa en el Distrito.

Bajo estos supuestos, el meta escenario generado propone que, además de considerar el componente de planificación, se contempla la dimensión político-administrativa de las UPL en términos de lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 2116 del 2021, en el cual, puntualmente en su párrafo transitorio se establece que “La delimitación de las localidades será la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial. Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigor a partir del 1° de enero de 2028”. (SIC)

Bajo estos supuestos, el meta escenario generado propone que, además de considerar el componente de planificación, se contempla la dimensión político-administrativa de

las UPL en términos de lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 2116 del 2021, en el cual, puntualmente en su párrafo transitorio se establece que “La delimitación de las localidades será la que se definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.

Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigor a partir del 1° de enero de 2028”. (SIC) Bajo esta perspectiva, este escenario surge a partir de una afirmación común entre los expertos consultados, en relación con la necesidad de una nueva división político-administrativa para la ciudad de Bogotá, esbozando argumentos como la complejidad que representa para la gestión pública administrar localidades tan extensas territorialmente y a su vez tan densamente pobladas, además de la multiplicidad de funciones que recaen en el Gobierno Local.

Varias localidades de Bogotá alcanzan magnitudes similares y superiores a las de otras ciudades capitales de Colombia. Una mejor distribución es una acción que encuentra aceptación generalizada. Tan es así que el legislador lo avizora al mandar en el párrafo primero del artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 que: “en todo caso, el tamaño de las localidades deberá ser distribuido de manera similar y proporcional en cuanto a número de habitantes en cada una de ellas teniendo en cuenta criterios demográficos.” En 2021, la entonces Alcaldesa de Bogotá expidió el Decreto 555 de 2021, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad.

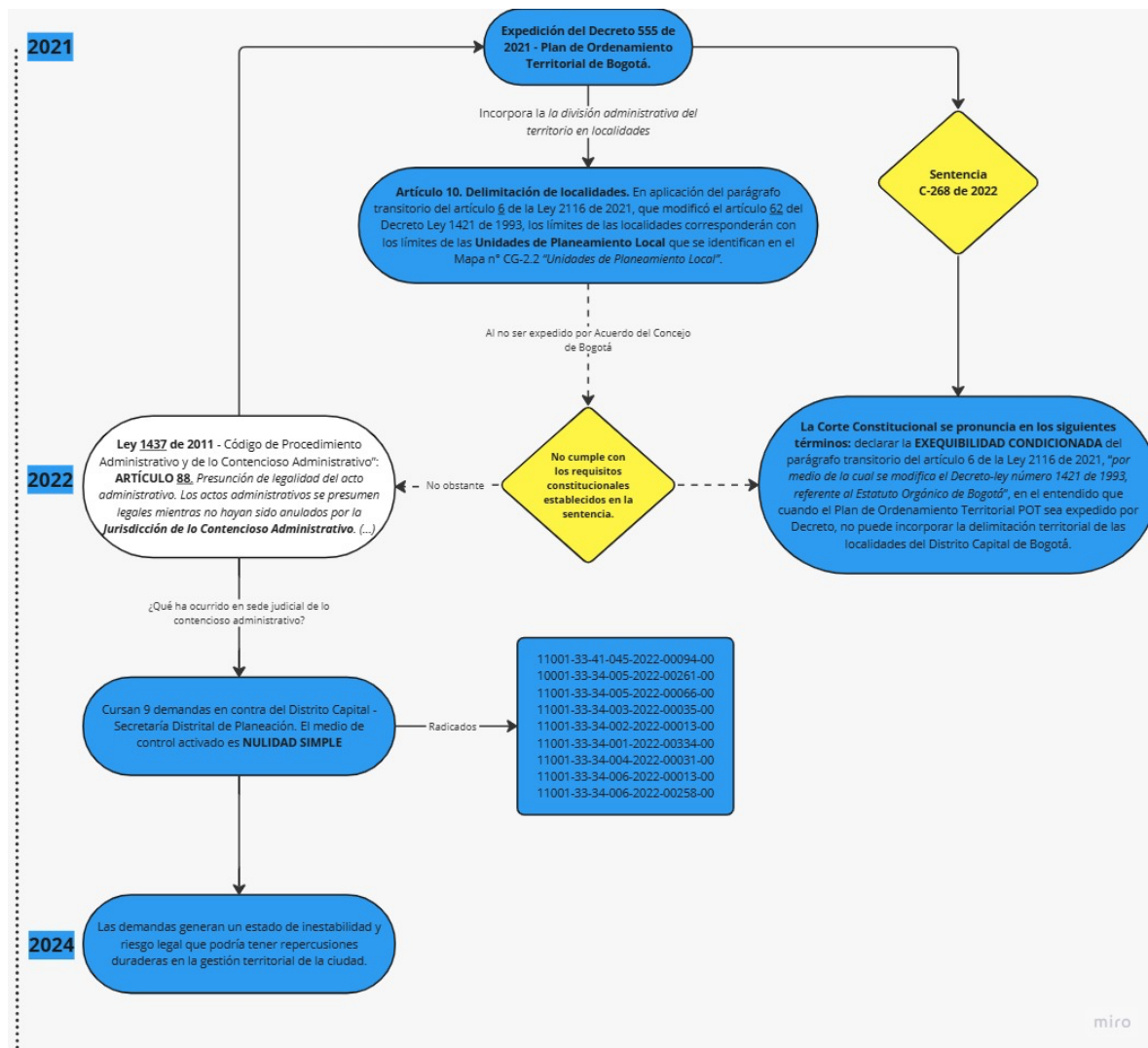
En su Artículo 10, el decreto define la delimitación de las localidades, indicando que, en aplicación del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, los límites de las localidades coincidirán con los límites de las Unidades de Planeamiento Local identificadas en el Mapa n°CG-2.2 “Unidades de Planeamiento Local”. Sin embargo, en 2022, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-268 de 2022, declarando la exequibilidad condicionada del párrafo transitorio mencionado. La Corte determinó que cuando el POT es expedido por decreto, no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital.

Este pronunciamiento implica que el POT contenido en el Decreto 555/2021 no cumple con los requisitos constitucionales establecidos por la Corte, ya que fue expedido mediante decreto y no mediante un acuerdo del Concejo Distrital, como lo exige la normativa vigente. No obstante, según el Artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos se presumen legales hasta que sean anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo tanto, el POT sigue siendo considerado legal hasta que un fallo judicial indique lo contrario. Actualmente, cursan nueve demandas en contra del Distrito Capital y la Secretaría Distrital de Planeación, activando el medio de control de nulidad simple. Estas demandas generan un estado de inestabilidad y riesgo legal que podría tener repercusiones duraderas en la gestión territorial de Bogotá. Existe una discordancia entre el POT actual y el orden constitucional según el pronunciamiento de la Corte Constitucional. En este contexto, es deber de la

administración distrital actual garantizar la estabilidad jurídica y el respeto a las normas constitucionales.

Se recomienda presentar un nuevo proyecto al Concejo de Bogotá que adopte por acuerdo la delimitación territorial de la ciudad. Este proyecto debe ser separado y centrarse exclusivamente en la delimitación territorial para permitir un debate claro y específico en el Concejo. Además, debe incluir mecanismos para garantizar la participación ciudadana, lo cual es esencial para legitimar el proceso y asegurar que las necesidades y opiniones de los habitantes sean consideradas en la planificación territorial. A continuación, se describe la hoja de ruta que amplía la recomendación:

Gráfica. Línea de tiempo UPL como un desarrollo político-administrativo



Fuente: Elaboración propia

Hoja de ruta para el escenario político administrativo

En ese orden de ideas, cumplido el procedimiento legal y la voluntad política para realizar este proceso es necesario contar con unos insumos indispensables para que las UPL transiten a ser localidades, por lo anterior, las recomendaciones son concernientes a la preparación para de la discusión:

1. **Estudio de cargas.** Análisis de cargas administrativas en las localidades para identificar los niveles de trabajo y la estructura básica para el gobierno local.
2. **Estudio del deber ser del gobierno local.** Estudio que proponga la estructura básica funcional de las localidades, identifique la duplicidad de las funciones existentes y el deber ser de las competencias del gobierno local.
3. **Estudio Fiscal.** Se requiere de manera precisa establecer cuáles serían los costos
4. **Proyecto de Acuerdo.** Un proyecto de acuerdo que adopte por acuerdo la delimitación territorial de la ciudad planteada en el Plan de Ordenamiento Territorial, decreto 555 de 2021.
5. **Dialogo comunitario y con la sociedad civil.** Para que un ejercicio como este se consolide en la ciudad se necesita implementar una estrategia de dialogo que permita generar consensos en la comunidad de la necesidad de la modificación de los limites político-administrativo.
6. **Dialogo político.** Generar un dialogo político amplio para que se consoliden las mayorías políticas entendiendo los impactos que traería en la distribución electoral local.

Consideraciones y oportunidades de mejora para el gobierno local en Bogotá

A partir del análisis comparativo realizado en la sección anterior del documento y en el marco del meta escenario que integra los componentes de planificación y el político-administrativo, se presentan a continuación las recomendaciones que sintetizan las conclusiones del estudio comparativo entre Bogotá y 17 ciudades del mundo.

1. **Número de competencias.** Llama la atención que la media de competencias de los gobiernos locales es de 9, cuando Bogotá tiene 15, solamente superada por Ciudad de México con 23. Por esto, es recomendable acotar las funciones de los gobiernos locales y profundizar su acción en estas competencias.
2. **Sobre la descentralización política y la elección de las autoridades locales.** En ninguna ciudad analizada se encuentra una elección mixta para las autoridades locales: es elegida por el alcalde mayor, por los órganos colegiados locales o los ciudadanos. Por lo anterior, se recomienda elegir un método u otro, no los dos dado que esto complejiza la administración local.

3. **Sobre la descentralización fiscal y el manejo de recursos propios.** 14 de 18 ciudades cuentan con mecanismos de financiación independientes a su nivel superior, en ese entendido se evidencia la pertinencia de potenciar las funciones de las localidades para gestionar recursos, generar eficiencias y nuevas fuentes de financiación.
4. **Competencias en Seguridad y Convivencia.** El gobierno local en Bogotá tiene 3 funciones ancladas a la seguridad, de las cuales 2 tiene una alta responsabilidad, si comparamos con ciudades como Ciudad de México que tiene niveles de inseguridad parecidos a la capital solamente tiene 1 competencia. En ese orden de ideas se recomienda que las localidades disminuyan su responsabilidad o se clarifique su papel en la garantía de la seguridad y convivencia entendiendo la estructura y articulación que opera entre las localidades y la Secretaria de Gobierno.
5. **Competencias en Obras Públicas.** De las 10 ciudades que tienen funciones en obras públicas el 84% tienen una alta responsabilidad en la ejecución y mejoramiento de obras públicas. Por lo tanto, es recomendable que explore que las alcaldías puedan ejecutar obras públicas identificando en cuales puede haber una mayor eficiencia en que sean realizadas por el gobierno local.
6. **Competencias en Servicios Públicos.** De las 13 ciudades que tienen funciones en servicios públicos, 65% son competencias con alta responsabilidad, es decir la prestación o mejoramiento de servicios públicos. En ese sentido, se recomienda explorar que las alcaldías locales puedan tener un rol más activo en la prestación de servicios públicos como educación, aseo, agua potable, entre otros.
7. **Asociatividad local.** Si bien es cierto que en las ciudades solamente 3 tienen funciones relacionadas con la asociatividad, cada vez es más relevante las relaciones funcionales en las que las limitaciones geográficas son menos importantes y la asociatividad permite relaciones costo-beneficio más efectivas, por lo tanto, es recomendable establecer este tipo de competencias en la escala local.

CONCLUSIONES GENERALES

1. **Consolidación de Regulaciones y Marco Normativo:** La implementación de las UPL, establecidas en el Decreto 555 de 2021, representa un avance significativo en la renovación de las herramientas de ordenamiento territorial de Bogotá. Sin embargo, todavía persisten desafíos vinculados a la integración de este modelo en el marco normativo vigente, especialmente en relación con la coexistencia de las UPL en remplazo de las UPZ con las localidades y las Alcaldías Locales. Esta dualidad en la gestión, unida a una ausencia de claridad en las responsabilidades y competencias, limita la aplicación eficaz de las políticas locales, generando tensiones y desinformación institucional.
2. **Diagnóstico de Situación y Obstáculos de Aplicación:**
 - a. **Ámbito Urbanístico:** Las UPL aspiran a equilibrar la planificación territorial y la administración a escala local. Sin embargo, la ausencia de coordinación concreta entre las políticas distritales y las regulaciones locales provoca incertidumbre legal, limitando la eficacia del modelo. Este desequilibrio se manifiesta especialmente en la transición normativa de las UPZ a las UPL, un proceso que demanda una definición técnica y normativa más precisa.
 - b. **Ámbito Político-Administrativo:** Las Alcaldías Locales se encuentran con restricciones considerables en cuanto a autonomía en sus operaciones, a causa de su subordinación funcional a la Secretaría Distrital de Gobierno. Esta subordinación limita su habilidad para ajustarse de manera dinámica a las demandas de los territorios y complica la aplicación eficaz de las UPL.
 - c. **Ámbito Fiscal:** Todavía no se ha conseguido una distribución de recursos eficaz y justa, lo que intensifica las tensiones entre instituciones y provoca desigualdades en el financiamiento para el funcionamiento de las UPL.
 - d. **Ámbito Participativo:** A pesar de que los sistemas participativos formales, como las plataformas LegalBog o Chatico, han propiciado una primera interacción entre la población y las autoridades, el verdadero impacto es restringido. Los obstáculos técnicos, la desigualdad digital y la percepción de formalismo en los procedimientos de consulta siguen minando la confianza de los ciudadanos y restringiendo su influencia en las decisiones locales.

3. Benchmarking sobre el gobierno local

- a. **Funciones del Gobierno Local.** Las principales funciones de los gobiernos locales son los relacionados con política social, manejo de servicios públicos, administración interna, planeación del ordenamiento urbano, participación ciudadana, representación política y construcción de obras públicas, en estas categorías se concentra el 82.1% de sus competencias.
- b. **Planeación del ordenamiento urbano.** Se identifica que las ciudades con niveles de responsabilidad más alta en el ordenamiento urbano en la que los gobiernos locales ordenan planifican y norman el suelo urbano son las ciudades de: Santiago de Chile, Lima, Berlin, Mubai y Moscu.
- c. **Fuentes de recursos.** El 44% de las ciudades analizadas cuenta con herramientas de obtención y gestión de recursos propios, y el 33% cuenta con un esquema mixto de consecución de recursos. En todo caso 14 de 18 ciudades cuentan con mecanismos de financiación independientes a su nivel superior.
- d. **Designación de autoridades locales.** De las 18 ciudades comparadas, 6 ciudades eligen por voto popular a sus autoridades locales, 4 son elegidos por el órgano colegiado del nivel local y 8 son elegidos por el alcalde mayor. En todo caso, Bogotá es el único lugar en el que se mantiene una designación mixta.

4. Identificación de Brechas en la Implementación

- a. **Gestión Interinstitucional:** Existe una falta de coordinación entre las Alcaldías Locales, las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las estructuras distritales, lo que provoca repeticiones y disputas en la implementación de competencias.
- b. **Capacidades Institucionales:** Las Alcaldías Locales se encuentran con una carencia de personal cualificado y de infraestructura administrativa, lo que restringe su habilidad para manejar de manera eficaz los desafíos territoriales en cuanto a la implementación de los PIPs. Los sectores por su parte no cuentan con referentes interdisciplinarios que permitan una articulación efectiva entre entidades distritales y locales para las 33 UPL como si lo implemento la Secretaria Distrital de Planeación.
- c. **Desarticulación Estratégica:** La limitada incorporación de las UPL en el Plan Distrital de Desarrollo 2024-2028 y los Planes de Desarrollo Local 2025- 2028 muestra una ausencia de coordinación estratégica entre los diferentes niveles gubernamentales, mermando su funcionamiento y su viabilidad a medio y largo plazo.

5. Implementación Eficiente de las UPL

- a. **Regulación y Gobernanza:** Es crucial establecer un marco regulatorio definido que asegure la integración equilibrada de las UPL con las localidades, mejorando las competencias y previniendo duplicidades administrativas.
- b. **Fortalecimiento de capacidades locales:** Se aconseja destinar recursos a la profesionalización y estabilidad en el trabajo del personal administrativo, aumentar la plantilla local y establecer programas de capacitación que potencien las habilidades técnicas y de administración local.
- c. **Efectiva Participación Ciudadana:** Es prudente reformular los procesos de participación para asegurar la representación, el acceso y la participación auténtica de las comunidades en los procesos de planificación y toma de decisiones, fomentando así una mayor transparencia y seguridad ciudadana.
- d. **Sostenibilidad Fiscal:** Implementar una distribución justa de fondos financieros tanto de entidades distritales como de las locales que sostengan los proyectos integrales de proximidad en las UPL, garantizando una capacidad tributaria en sintonía con las necesidades territoriales y las prioridades estratégicas de la ciudad, podría aclarar la ruta de formulación, ejecución y seguimiento a los PIPs planteados en cada una de las UPL.

6. Recomendaciones Estratégicas y Potencial Transformador

- a. Las UPL como herramienta de planeación poseen la habilidad de reconfigurar la administración territorial en Bogotá al proporcionar servicios a los habitantes, incrementar la justicia en la repartición de recursos y ayudar a concretar los objetivos urbanísticos y sociales fijados en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. Es esencial aprender de experiencias exitosas internacionales para ajustar las mejores prácticas al entorno local, garantizando un modelo eficaz y sostenible a largo plazo. Es claro que existe una necesidad de reestructurar el modelo Político-Administrativo de las localidades y alcaldías locales.

La puesta en marcha de las Unidades de Planeamiento Local demanda una perspectiva de ciudad en concordancia con los principios de sostenibilidad, inclusión y gobernanza participativa. Este procedimiento debe estar encabezado por un compromiso político-administrativo consistente y apoyado por la comunidad, asegurando que las UPL se transformen en un instrumento eficaz para edificar una ciudad resistente y próxima a las demandas de sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Achury-Briceño, Rafael (2017). “Planes de Ordenamiento Territorial (POT), urbanismo y arquitectura”, Bitacora 28, Universidad Nacional, Bogotá. Obtenido en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/68325/pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). La división del Distrito Capital en localidades: ¿modelo político-administrativo de descentralización o desconcentración?

Alcaldía Mayor de Bogotá (2019, 11 de abril). Decreto 199 de 2019

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004, 22 de junio). Decreto 190 de 2004

Alcaldía Mayor de Bogotá (2021, 29 diciembre). Decreto 555 de 2021

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1993). Decreto Ley 1421 de 1993

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Decreto Distrital 768 de 2019.

Alías, Josep (2004). “El Plan Local de Urbanismo de Paris”, Café de ciudades. Obtenido en: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-plan-local-de-urbanismo-de-paris/>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). “Documento Técnico de Soporte Componente General”. Obtenido en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/dts_libroi_componente_general.pdf

Ayuntamiento de Barcelona (15 de julio de 2024). Estadísticas y difusión de Datos. Obtenido en: <https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Territori/index.htm#:~:text=Desde%20este%20momento%20la%20ciudad,distritos%20municipales%20del%20a%C3%B1o%201984>

Asamblea Constituyente de Colombia de 1991 (1991, 4 de julio). Constitución Política de Colombia de 1991.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). “Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima”, Perú.

Banco Interamericano de Desarrollo (2023). “Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe”, México.

Circular CONFIS 04 de 2024 “Lineamientos de Política Para las Líneas de Inversión Local 2025-2028 y Presupuestos Participativos”

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Características de las localidades de Bogotá en contraste con las unidades administrativas territoriales de otras cinco grandes ciudades.

Distrito Especial de Bogotá (1954, 17 de diciembre). Decreto 3640 de 1954.

El Concejo de Bogotá (2019, 14 de junio). Acuerdo 740 de 2019

El Concejo de Bogotá (2022, 18 de noviembre). Acuerdo 858 de 2022.

El Concejo de Bogotá (07 de junio de 2024). Acuerdo 927 de 2024.

El Congreso de la República de Colombia (1989, 11 de enero). Ley 09 de 1989.

El Congreso de la República de Colombia (1993, 21 de julio). Decreto 1421 de 1993.

El Congreso de la República de Colombia (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997.

El Congreso de la República de Colombia (1998, 13 de mayo). Ley 879 de 1998.

El Congreso de la República de Colombia (2011, 28 de junio). Ley 1454 de 2011

El Congreso de la República de Colombia (2014, 19 de septiembre). Ley 1807 de 2014.

El Congreso de la República de Colombia (2011, 29 de julio) Ley 2116 de 2021.

El Congreso de la República de Lima. Ley 27867 Orgánica de las Municipales.

El Congreso de la República de Lima (2015). Distritos de Lima Metropolitana.

PROBOGOTÁ (2021). Foro Hablemos del POT. Publicado en: https://www.probogota.org/videos_probogota/hablemos-del-pot-2021-usos-delsuelo

Koolhaas, Rem (2004). "Delirio de Nueva York. Un manifiesto retroactivo para Manhattan", Barcelona, España.

Lacaze, Jean-Paul (200?). "Una nueva etapa de la historia del urbanismo de París", Bogotá. Obtenido en: <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revistaurbanismo/docs/revista-urbanismo-n20-pag107-112.pdf>

Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018) denominado "Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas". Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 13-14, 25-45

Maldonado, A. (2013). Análisis de la descentralización fiscal y administrativa en las localidades de Bogotá desde 2000 hasta 2012. Revista de Economía Institucional, 15(29), 253-277.

Magrinyà, Francesc (2009). "El Ensanche de Barcelona y la modernidad de las teorías urbanísticas de Cerdà", Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XIII, n.º 296 (3), Barcelona. Obtenido en: https://www.researchgate.net/publication/42365247_El_Ensanche_de_Barcelona_y_la_modernidad_de_las_teorias_urbanisticas_de_Cerda

Marmolejo, C.; Stallbohm, M. En contra de la ciudad fragmentada: ¿Hacia un cambio de paradigma urbanístico en la región metropolitana de Barcelona?. "Scripta nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales", Setembre 2008, vol. 12, núm. 270, p. 1-16. Obtenido en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/18960>

Mackynsey&Company, Probogotá Región y Brigard&Urrutia (2016). "Mejoramiento de Alcaldías Locales de Bogotá". Municipalidad Metropolitana de Lima (2022). "Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021-2040".

Mayorga, Miguel (2021). "París: la Ciudad de los 15 Minutos", Movilidad activa, Universidad de Castilla. Obtenido en: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/357056/Mayorga_Miguel_Ciudad%20de%2015%20minutos_A%20PIE%20O%20EN%20BICI%203%20E05%20Pa%20ri%20cc%81s....pdf?sequence=1&isAllowed=y

Navas, Teresa (2014). "La construcción simbólica de una capital. planeamiento, imagen turística y desarrollo urbano", Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona. Obtenido en: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/23213/14899970.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Presidencia de la República (2020, 14 de septiembre). Decreto 1232 de 2020.

Rodenas Mussons, Miguel (2012). "De la ciudad no reglada a la ciudad emocional: del 'shopping' a la metodología para la identificación y definición de parámetros potenciadores de la ciudad emocional como soporte de dinámicas turísticas contemporáneas", Universidad de Alicante. Departamento de Expresión Gráfica y Cartografía. Obtenido en: <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/29603>

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). "Unidades de Planeamiento Local (UPL)", Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2020). "Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento", Bogotá. Obtenido en:

https://idpc.gov.co/wpcontent/uploads/opi/2023/Publicacion_Caracterizacion_de_UP_L.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2020). "Formulación de Unidades de Planeamiento Local Sector Noroccidente", Bogotá. Obtenido en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/02_dts_noroccidente.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). "Formulación Unidades de Planeamiento Local Bogotá Tibabuyes", Bogotá. Obtenido en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/noc_01_tibabuyes.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). "Formulación Unidades de Planeamiento Local Bogotá noroccidente", Bogotá. Obtenido en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/noc_01_tibabuyes.pdf

Wiebe, K., Zurek, M., Lord, S., Brzezina, N., Gabrielyan, G., Libertini, J., Westhoek, H. (2018). Scenario Development and Foresight Analysis: Exploring Options to Inform Choices. Washington, : Annual Review of Environment and Resources.

Zapata, J. D. L., & Mesa, X. B. (2018). Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, (13-14), 25-45.

ANEXOS

1. Marco Normativo Ordenamiento Territorial
2. Fichas de sistematización de casos del Benchmarking
3. Resumen de las entrevistas del Capstone
4. Transcripciones de entrevistas realizadas del Capstone.
5. Análisis de entrevistas
6. Imagen competencias Benchmarking: elección Popular y recursos propio
7. Imagen competencias benchmarking: análisis comparativo nivel local
8. Cuadros utilizados para el documento final del Benchmarking
9. Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial
10. Cartilla digital Ruta Transforma