

Desempeño de la gestión pública: un vistazo a los Fondos de Desarrollo Local de Bogotá 2009 - 2015

Performance of public management: a look at the Local Development Funds of Bogotá 2009 – 2015

Recibido: 24-10-2016 • Aprobado: 03-12-2016 • Página inicial: 67 - Página final: 97

Laura Tatiana Calderón Pinzón*
Héctor David Bejarano Navarro**

Resumen: este documento pretende mostrar lo que ha sido el desempeño de los Fondos de Desarrollo Local –FDL– de Bogotá, partiendo de la referenciación del proceso de descentralización por el que ha pasado el Distrito, y lo que ha implicado para la gestión pública este proceso. Se estudian las auditorías de desempeño de los FDL que ha realizado la Contraloría de Bogotá entre 2009 y 2015, en donde se evidencian problemas administrativos, de orden disciplinario, penal y fiscal en los que han incurrido los FDL, y han dificultado la generación de resultados adecuados de estas entidades, así el desempeño se ha visto afectado presentando calificaciones bajas en el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad, en la gestión integral de dichos fondos.

Palabras clave: desempeño, Fondos de Desarrollo Local, gestión pública.

Abstract: This document aims to show what has been the performance of the Local Development Funds Bogota, starting to reference the decentralization process by which the District has passed, and what has meant for public management process. Studied Performance Audits of the LDF made by the Comptroller of Bogota Between 2009 and 2015, where administrative problems are evident, disciplinary, penal and tax is made where they have incurred by the LDF, and have impeded the generation of adequate results of these entities, and the performance has been affected by submitting low ratings in compliance with the principles of efficiency, effectiveness, economy and quality in the management of these funds.

Keywords: Performance, Local Development Funds, Public Management.

JEL: R50, H70, H72

* Administradora de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia. Asistente de Investigación de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá – Colombia. laura.calderon@unimilitar.edu.co

** Economista, Especialista en Estadística y MSc. en Ciencias Económicas. Mayor retirado del Ejército Nacional de Colombia, docente de tiempo completo e integrante del Grupo de Investigación INCONDIS de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá – Colombia. hector.bejarano@unimilitar.edu.co

Exercice de la gestion publique: un oeil à des fonds de développement local de Bogotá 2009 - 2015

Résumé: ce document vise à montrer ce qui a été la performance des fonds de développement local de Bogotá, partant de référencer le processus de décentralisation qui a passé le District, et ce qui a entraîné pour la gestion publique de ce processus. On étudie les audits de performance des ldf qui a produit le contrôleur financier de Bogotá entre 2009 et 2015, où sont montrés des problèmes administratifs, d'ordre disciplinaire, pénale et fiscale aux frais des LDF, et ont entravé la génération de résultats appropriés de ces entités ainsi l'exercice a été affecté en présentant des qualifications faibles dans le respect des principes d'efficacité, d'efficacé, d'économie et de qualité pour la gestion intégrée de ces fonds.

Mots-clés: performance, Fonds de Développement Local, la gestion publique.

Desempenho da gestão pública: um olhar sobre o desenvolvimento local fundos de Bogotá 2009 - 2015

Resumo: este documento visa mostrar o que tem sido o desempenho dos Fundos de Desenvolvimento Local de Bogotá, sobre a base de referência o processo de descentralização pelo Bairro e o que isso significou para a gestão pública este processo. Estudo das auditorias de desempenho da FDL feitas pela Controladoria de Bogotá entre 2009 e 2015, onde há evidências de administrativo, disciplinar, penal e fiscais incorridas pela AFDL, e tornaram difícil para a geração de resultados adequados dessas entidades, bem como o desempenho tem sido afectada por apresentar baixos índices de cumprimento dos princípios de eficiência, eficácia, economia e qualidade na gestão integral desses fundos.

Palavras-chave: desempenho, Fundos de Desenvolvimento Local, gestão pública.

Introducción

El siguiente artículo presenta un estudio alrededor del desempeño de los Fondos de Desarrollo Local (en adelante FDL) de Bogotá, entre los años 2009 y 2015. Se pretende, a partir de una referencia de lo que ha sido el proceso descentralizador en Bogotá, evidenciar la necesidad de la planeación y del presupuesto para el logro de los objetivos distritales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudad y de la ciudadanía.

Los FDL están llamados a manejar el presupuesto de las 20 localidades de Bogotá, conforme a unos principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad, es decir conforme a unos parámetros de desempeño que den cuenta del buen manejo de los recursos y del cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de desarrollo de la ciudad.

La gestión de los FDL es un aspecto relevante para la gestión pública de la ciudad, y se hace necesaria una evaluación de lo que pasa en estos entes, ¿Cómo se están manejando los recursos? ¿Si están cumpliendo o no con sus funciones? entre otras preguntas. La Contraloría de Bogotá se ha encargado de realizar estas evaluaciones y emitir calificaciones y conceptos sobre el desempeño de los FDL.

El objeto de este estudio es hacer seguimiento a dichas evaluaciones y establecer un referente para el estudio del desempeño de los entes descentralizados, por lo que implican para la gestión de la ciudad. El documento se compone de unos antecedentes conceptuales, entre los que se encuentra la descentralización, la planeación y el presupuesto, y el desempeño; una breve explicación de la metodología; la presentación de la información recolectada y su análisis; y un último aparte de conclusiones.

Metodología

Se tuvo acceso a los documentos institucionales de los FDL, dónde se muestran las asignaciones presupuestales para el funcionamiento de los mismos, compuestas por el presupuesto de ingresos y gastos, discriminados en los proyectos aprobados para cada vigencia y en las ejecuciones presupuestales de cada año (entre 2009 y 2015). Con esta información se ilustra el grado de eficacia, y una comparación entre los años estudiados.

Los informes de auditorías gubernamentales con enfoque integral, en modalidad regular (AGEIMR) de la Contraloría de Bogotá para las vigencias estudiadas

(años 2009 a 2015) fueron revisadas con el objetivo de hacer un seguimiento al desempeño de los FDL, se revisaron 140 auditorías, en las que se pueden encontrar los conceptos generados por la Contraloría acerca del desempeño de los FDL, estos conceptos varían de un periodo a otro, pero mantienen la lógica de la evaluación de los resultados que han tenido los FDL de Bogotá, pues evalúan y conceptúan para mejorar el desempeño general de cada uno de ellos; presentan la evaluación de los *principios de economía, eficiencia, eficacia y calidad* con los cuales se debieron administrar los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos, entre otros. puestos a disposición de cada uno de los 20 FDL para obtener los resultados de su gestión en varios procesos. Esta información dio luces sobre las capacidades que los FDL local han generado a la gestión de las localidades para atender las necesidades de la ciudad y de la ciudadanía.

A partir de la información recolectada en las auditorías se revisaron los conceptos y los hallazgos, se pueden expresar algunas conclusiones sobre el manejo y los resultados, que constituyen el desempeño de los FDL.

Resultados

La descentralización, la planeación, el presupuesto y el desempeño son conceptos clave para revisar el funcionamiento de la Administración Pública y especialmente de los FDL.

Descentralización

La descentralización se concibe como la forma en que los gobiernos delegan en otros organismos unas funciones que permiten atender las necesidades de las poblaciones a nivel local y regional, necesidades que no son percibidas de manera adecuada por los gobiernos centrales y por tanto atendidas desde los organismos locales de forma efectiva. Es así como los gobiernos centrales determinan descentralizarse territorial, política y socialmente, conforme a las necesidades que se encuentran dentro de la nación. Para Pening:

habrá descentralización cuando sean transferidas competencias del aparato centralizado del Estado a los entes territoriales, dotados de un mínimo de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permita asumir algunas de las funciones del gobierno nacional, haciendo parte de un estado unitario (2003, p.125).

El proceso descentralizador ha tenido una serie de matices que van desde la desconcentración de funciones (administrativamente) hasta los ejercicios de poder que se pueden hacer desde la ciudadanía y los órganos descentralizados, como por ejemplo: la elección de los alcaldes y concejos; en este proceso se han evidenciado falencias tanto en el manejo de los recursos públicos para hacer frente a las necesidades de la población y dar cuenta de la gestión, con problemas de corrupción (transparencia) o administrativos (del manejo de los recursos, falta de planeación, falta de control, entre otros) y también en el ejercicio del poder político. Beatriz Peralta (2008) describe que la “(...) organización territorial condiciona la distribución de poder y se constituye en un mecanismo de fortalecimiento democrático y funciona como catalizador del desarrollo social” (p.173), en esa medida “el ámbito territorial es un ámbito de índole político y ejercicio de poder porque implica la repartición de éste”, es decir, la división del territorio y la participación de la ciudadanía en las decisiones de su región, como la elección de sus gobernantes; de paso en este proceso, se propicia la descentralización administrativa la cual propende por la racionalización y eficiencia del gasto público, una mera desconcentración de funciones básicas en el funcionamiento de cualquier entidad.

Según Finot (2007) “La descentralización se refiere al proceso de provisión de bienes públicos”, para los años 60’s y 70’s, los estados, provincias o departamentos en América Latina fueron agrupados en regiones para hacerse cargo del desarrollo, en éstas fueron creados organismos administrativamente descentralizados, los cuales ordenaban y manejaban el presupuesto a través de la asignación de gasto en infraestructura básica, a su vez estas regiones determinaban otras circunscripciones más pequeñas. Así el objetivo de la provisión de bienes públicos se podría garantizar de forma más efectiva y eficiente. Para los años 80’s los objetivos de la planificación regional fueron “hacer frente a la concentración de la producción, el ingreso y la población que venía observándose en todos los países de la región, y reducir ineficiencias propias de la asignación y la ejecución sectorial centralizada” (Finot, 2007, p.174).

Por otro lado, los objetivos de la descentralización política se concentraban en “profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social (esto último a fin de ir pagando «la deuda social» contraída con los ajustes), y reducir el déficit fiscal” (Finot, 2007, p.174). En este sentido, tanto los objetivos de planificación regional como lo de descentralización política, tienden a complementarse y se unen, logrando así generar mayores coberturas en los servicios sociales y focalización de las políticas contra la pobreza. Frente a esto Falleti (2010) argumenta que cuando las reformas se inician con la descentralización política

lo que se genera es una mayor concentración del poder a nivel local frente al nacional, a partir de las reformas fiscales y administrativas que pueden lograr, pero si se inicia con reformas administrativas las organizaciones subnacionales no adquieren mayor poder, esto debido a que su función será meramente administrativa siguiendo unas directrices desde el nivel central.

En el balance que hace Finot (2007) sobre los procesos de descentralización en América latina se llega a que la descentralización política ha estado “contribuyendo lentamente a desarrollar ciudadanía y ha sido decisiva para mejorar políticas sociales asistenciales pero no parece haber contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto” (p.176), por otro lado se han logrado controlar efectos negativos para el equilibrio fiscal pero al costo de reducir la autonomía, problema recurrente en las naciones de América Latina.

En Colombia este proceso se explica desde el “Acto Legislativo 01 de 1986 y las leyes 14 de 1983, 22 y 76 de 1985 y 3, 11, 12 y 23 de 1986, que ordenaron la elección popular de alcaldes, incrementaron las transferencias, modernizaron municipios y departamentos” (Castro, 2007, p.114), en 1991 la Constitución Política definió aspectos como que el municipio es la “entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado”; la elección popular de gobernadores amplió el tiempo el régimen de transferencias que estaba vigente, le dio a provincias y regiones el carácter de entidades territoriales y constitucionalizó la autonomía (Castro, 2007). A este momento Leyva (2011) lo llama “proceso de desvinculación del centro”, en el que se pretendía darle mayor autonomía a los gobiernos regionales y locales, pero luego a partir de las reformas de principios de la década del 2000, en especial la Ley 617 del 2000¹ y el Acto Legislativo 01 de 2001,² se dio un nuevo período de revinculación con el gobierno central.

En los años siguientes los municipios y los departamentos se vieron fortalecidos tanto administrativa como fiscal y políticamente, hay buenos niveles de participaciones, de transferencias con qué financiar los proyectos municipales, hay mayor cobertura en servicios públicos y saneamiento básico, hay mayor participación política. Así pues la descentralización en Colombia se ha caracterizado por una combinación entre la descentralización política, del mercado (por cuanto hay la posibilidad de que terceros presten servicios a nivel local y regional), fiscal y administrativa (en sus tres formas) (Pening, 2003).

¹ Norma “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

² En este acto se especifican funciones a los departamentos, y se estipula el funcionamiento del sistema general de participaciones.

Tabla 1
Descentralización en Bogotá

| Etapas | Procesos | Resultados |
|---------------|---|--|
| Institucional | Constitución Política de Colombia, 1991 | Se determinar el triple carácter del Distrito: capital de la república, capital del departamento de Cundinamarca y además entidad territorial. |
| Normativa | Estatuto orgánico, Ley 1421 de 1993 | Como entidad territorial, el Distrito tiene un régimen especial, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por ello pueden ser titular de derechos y adquirir obligaciones legales y/o de carácter contractual (Art. 1). Además se estipula, cuáles serán los organismos que controlarán y gestionarán las localidades, el Concejo Distrital, el alcalde mayor, las juntas administradoras locales, los alcaldes y demás autoridades locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice además de los organismos de control y vigilancia como la personería y la contraloría, y otras organizaciones ciudadanas como las veedurías (Art.5). |
| | Ley 136 de 1994 | Se disponen normas para la modernización, la organización y el funcionamiento de los municipios. |
| Territorial | Constitución Política de Colombia, 1991 | El Consejo Distrital dividirá el territorio del Distrito en localidades y además, delega en el Distrito garantizar el desarrollo armónico de su territorio (Art. 322). |

| Etapas | Procesos | Resultados |
|----------------|--|--|
| Administrativo | Ley 136 de 1994 | La alcaldía Mayor asigna a los alcaldes locales, y la elección de las Juntas Administradoras Locales se hace por los ciudadanos en elecciones (lo que atenta un poco contra la autonomía de las localidades). |
| | Constitución Política de Colombia, 1991 | La función principal será: distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población (Art. 324). |
| | Acuerdo 6 de 1992 | Establece las funciones de las JAL y de las Alcaldías Locales. |
| | Decreto Distrital 176 de 1998 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998) | Centraliza algunas expresiones de autonomía que tenían las autoridades locales para el manejo de los recursos presupuestales, le otorga a las entidades del sector central y a los establecimientos públicos la facultad de contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL y crea las Unidades Ejecutivas de Localidades (UEL). |
| | Decreto 101 de 2010 | Promueve el fortalecimiento progresivo de las Alcaldías Locales planteando un esquema eficiente, eficaz y efectivo de la gestión territorial de las Alcaldías Locales y de las entidades distritales en las localidades (Art. 1). |

Elaboración propia, 2016.

El proceso ha sido indudablemente lento (Jiménez, 2007) a partir de estas etapas (Tabla 1), primero un reconocimiento de Bogotá como entidad territorial, y luego un proceso normativo con lo que se ha consolidado la descentralización

territorial y administrativa, la ciudad por localidades. A pesar de los retrocesos como el modelo centralista de las UEL, se trata de enmendar las fallas con un modelo de autonomía local establecido por el Decreto 101 (Díaz, 2014), con el que se ha consolidado un proceso de democratización de la gestión territorializada (desde los FDL) de los proyectos con lo que se puede hacer un control social más fácil y ágil por parte de la ciudadanía y de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

Planeación y presupuesto

La planeación y el presupuesto son herramientas para la gestión estratégica de las organizaciones, en este caso para la gestión estratégica de las organizaciones públicas, específicamente para las localidades y el Distrito. Se empieza por procesos de planeación que van a dar cuenta de las necesidades que tiene la ciudadanía y las formas como se piensa llegar a solucionar problemas y atender necesidades, se elaboran planes y programas, en los que se establecen metas, y formas de controlar o evaluar el impacto que pueden tener la ejecución de los planes. Para llevar a cabo estos *ideales* se debe dar el proceso presupuestal, en donde se asignen los recursos necesarios para llegar a los fines propuestos. Sin este proceso, la planeación estaría coja, no tendría éxito.

Para Bonari y Gasparin (2014) “la articulación entre los planes de gobierno y la asignación de recursos constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso³ de la administración pública” (p.7). Para explicar un poco lo que significa el nivel meso de la administración pública, acudimos a la definición dada por Luis Jorge Garay (1998) “La formación del nivel meso es ante todo un problema de organización y gestión; se trata de establecer una estructura institucional eficiente, y de promover la capacidad de interacción entre agentes privados, públicos e intermedios -empresas, asociaciones, institutos tecnológicos, sindicatos, entidades públicas- en el interior de un conglomerado”. Con lo anterior se hace referencia a que para administrar los recursos con un enfoque hacia los resultados se requiere tener en cuenta elementos como: los recursos tanto físicos como económicos, unas actividades determinadas, unos productos, resultados e impactos que se esperan obtener, lo que implica el establecimiento de indicadores.

Proceso de planeación

La planeación como la formulación del estado futuro deseado para una organización en el corto, mediano y largo plazo supone “un ejercicio de

³ Subrayado propio.

prospección que precisa y articula los objetivos, productos y acciones que se desean generar durante un período de tiempo definido” (Bonari y Gasparin, 2014, p.11), con lo que se pretende mejorar en términos de eficiencia, eficacia y calidad los resultados.

En el caso de la administración pública el proceso de planeación estratégica se da en el marco de la Nueva Gerencia Pública, con los países de la OCDE a mediados de los 80, en 1993 los Estados Unidos presentan la ley de eficacia y rendimiento, con lo que los organismos del estado debieron presentar los planes estratégicos, planes anuales, programas, reportes de desempeño en términos fiscales, para la construcción del presupuesto (Armijo, 2011), así el proceso de planeación se fue articulando con el presupuesto, lo cual implicó desde el principio una planeación estratégica, en la que se debieron identificar misión, visión, objetivos y planes de acción; previo a este proceso se debe elaborar un diagnóstico de las situaciones actuales para establecer las prioridades y los cursos de acción, los programas y proyectos, y un plan anual de operación, para atender aspectos importantes de las necesidades de la sociedad.

Tabla 2
Planeación en Colombia

| Nivel | Entidad encargada | Función |
|----------|---|---|
| Colombia | Departamento Nacional de Planeación (DNP) | Elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND). |
| | Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), adscrito al DNP | Realiza las asesorías con respecto al desarrollo económico y social del país. |
| | Ministerio de Hacienda | Elaboración del Plan Nacional de Inversiones. |
| Bogotá | Secretaría Distrital de Planeación | Elabora el Plan de Desarrollo del Distrito (PDD) y los planes de inversión. |
| | Juntas Administradoras Locales | Elaboración de los Planes de Desarrollo Locales (PDL). |
| | Fondos de Desarrollo Local | Viabiliza el PDL a partir del presupuesto que es asignado. |

Elaboración propia con base en Bonari y Gasparin (2014) y SDH (2014).

Proceso presupuestal

Para cualquier nación u organización en general, el presupuesto es vital para llevar a cabo las aspiraciones de desarrollo; como instrumento de gestión (Bonari y Gasparin, 2014) éste capta (o recoge), distribuye y asigna los fondos económicos con los que se puede contar para llevar a cabo los planes y programas estimados en los planes de desarrollo. Parte de sus características son que en él se establecen los ingresos (de dónde se obtendrán y cómo se obtendrán, consolidados desde la política económica) y que se asignan los gastos entre los organismos que tienen en sus manos ejecutar las acciones que se establecen en el gobierno.

Para el Estado el presupuesto es la herramienta principal para llevar a cabo la política económica, por medio de éste el Estado asume sus funciones como financiador y como proveedor de bienes y servicios para la sociedad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). Lo que, en alguna medida, determina su poder político, en cuanto marca una relación directa con la ciudadanía (Ortega *et al.*, 2012).

Según Ortega *et al.*, (2012) el presupuesto debe cumplir con una serie de principios (Figura 1) que lo hagan relevante políticamente, en este sentido el poder del presupuesto está en el proceso democrático que se encuentra tras su construcción, no solo es un instrumento de política fiscal sino que implica un carácter político y de representatividad. Además debe estar acorde con los principios de la administración pública (SDH, 2014).

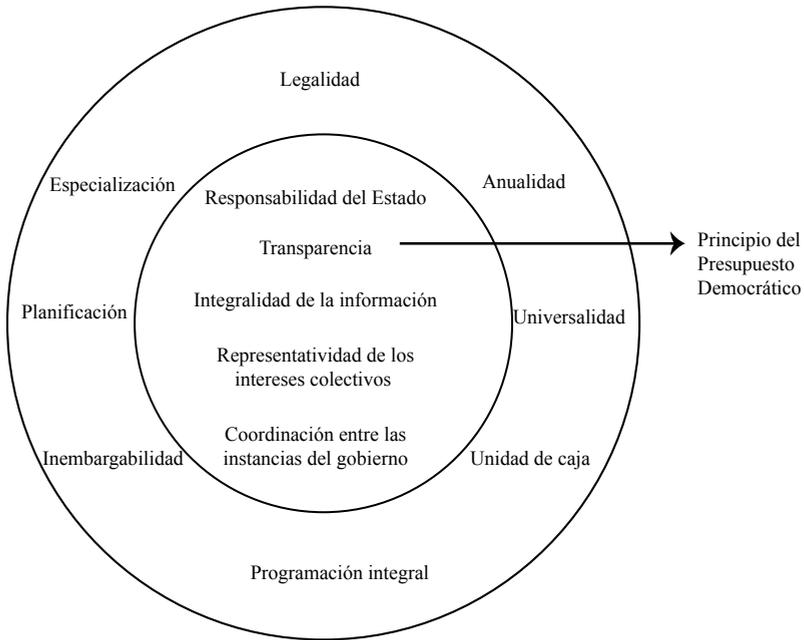


Figura 1. Principios del presupuesto

Elaboración propia con base en Ortega, *et al.* (2012) y SDH (2014).

Carlos Arturo Gómez (2004) presenta cómo se conforma el proceso presupuestario (Figura 2), el presupuesto está compuesto por el presupuesto de gastos y un presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos está compuesto por los gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio a la deuda, equivalen a los recursos necesarios para entregar los bienes y servicios a la comunidad.

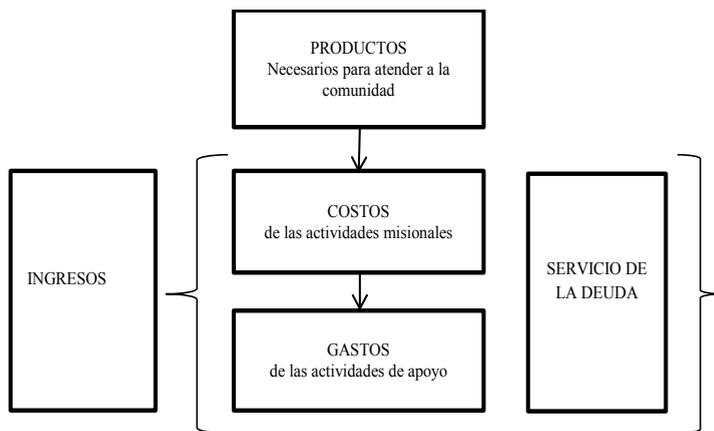


Figura 2. Proceso presupuestario

Gómez, 2004.

El Distrito ha consolidado un sistema presupuestal (ver Figura 3), regido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996), este sistema ha sido una herramienta fundamental en el ejercicio de la gestión de las finanzas públicas y la implementación de las políticas públicas en el Distrito. El Distrito debe establecer fechas, etapas, plazos, instructivos y procedimientos para darle cumplimiento al Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que ha implicado la elaboración de manuales operativos, con los que se busca una gestión eficiente de los recursos (SDH, 2014).

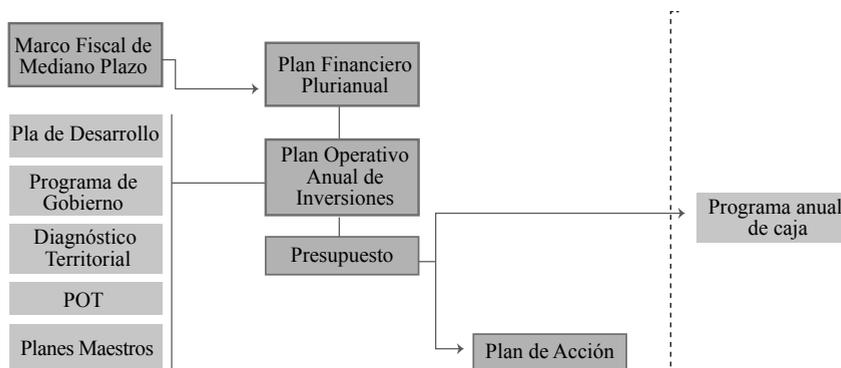


Figura 3. Sistema Presupuestal del Distrito

Dirección Distrital de Presupuesto citado en SDH, 2014.

Las entidades distritales que conforman el presupuesto anual del Distrito son las encargadas de hacer ejecución de los gastos e ingresos, es decir del presupuesto, según las metas planteadas en los planes de desarrollo, los planes locales de desarrollo y los planes de acción, estas entidades son: Administración Central Distrital, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales, el Concejo de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, la Personería de Bogotá, el ente autónomo universitario, las empresas sociales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local, las empresas industriales y comerciales del Distrito.

Desempeño

Evaluación, indicadores, resultados, impacto, son términos que se relacionan directamente con el *desempeño*, podría decirse que el desempeño es un *resultado*, un resultado de la gestión que puede o no ser satisfactorio; en el ámbito de la administración pública el desempeño indica si el resultado de la gestión de los recursos puestos a su disposición en el presupuesto han sido ejecutados de manera adecuada, satisfactoria, siguiendo principios de eficiencia, eficacia, economía, y también de calidad.

En cuanto a la *medición* del desempeño, ésta hace “parte de un proceso amplio de planificación, que implica preguntarse cuál es la misión, o quiénes somos, dónde queremos ir, cómo podemos finalmente buscar mecanismos para saber si hemos llegado al objetivo” (Bonney y Armijo, 2005, p.17). La medición revisa los resultados finales y/o el impacto de las acciones de las entidades en el cumplimiento de su misión, y también cómo fueron logrados estos resultados teniendo en cuenta: el uso de los recursos para la generación de los resultados (eficiencia), la capacidad para cumplir con lo prometido y el logro de objetivos (eficacia), cómo se organizan los recursos (economía) y el logro en la producción de bienes y servicios con las condiciones que esperan los usuarios o ciudadanos (calidad).

Uno de los objetivos fundamentales de la medición es proveer de información relevante sobre la acción de los entes públicos, sobre el manejo que se hace de los recursos, sobre la gestión de estos recursos, con esta información lo que se busca es el mejoramiento continuo de las entidades y de los procesos, específicamente de la *gestión pública*. Para realizar la medición debe contarse con los llamados indicadores de desempeño, los cuales deben estar:

vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con

posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés (Bonnetoy y Armijo, 2005, p.10).

La *evaluación* de la gestión pública según la OCDE/PUMA (1998, citado en Bonnetoy y Armijo, 2005, p.13) es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución”, en esta definición se especifica la necesidad de la medición de resultados con la intención de mejorar; para mejorar se necesita saber qué errores se cometieron y las dimensiones de los mismos, los indicadores contribuyen de manera concreta a estas mediciones y son el punto clave para la evaluación del desempeño de la gestión.

Indicadores

Como hemos mencionado, los indicadores constituyen un elemento importante para la medición y la evaluación, según la AECA (2002, citado por Bonnetoy y Armijo, 2005, p.23) “Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos”, es decir que son relevantes si se pueden comparar con otros aspectos y en el tiempo; dan indicios de qué tan bien o mal va el desarrollo de los objetivos de los programas, los proyectos y la gestión en general.

Los indicadores se establecen a partir de los objetivos, aportan información, también podría generar un juicio de valor, qué tan bien se ha estado cumpliendo los objetivos. Así cumplen dos funciones principales, una *función descriptiva* y una *función valorativa*.

En la evaluación de la gestión pública los indicadores que se han trabajado han sido: indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad (Mejía, 2005; Bonnetoy y Armijo, 2005; Armijo, 2009, DAFP, 2012; DNP, 2005, 2015).

Eficacia: evalúa el cumplimiento de las metas en un plazo estipulado y la cantidad de bienes y servicios generados en el tiempo. El indicador muestra cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios. Podría decirse que la eficacia se encuentra asociada con la *focalización*, la *cobertura* y los *resultados finales*.

Eficiencia: se enfoca en el control de los recursos o las entradas del proceso y su utilización, su grado de aprovechamiento, es decir cuál es la productividad de los recursos utilizados (cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio), para este indicador se realizan los exámenes de costos, por ejemplo: costo de un servicio o programa en relación con el número de usuarios beneficiados.

Economía: tiene que ver con la capacidad de una institución para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. La capacidad de autofinanciamiento (generación de ingresos propios) y la ejecución del presupuesto de acuerdo con lo programado, son aspectos claves en la revisión de este indicador.

Calidad: es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder de forma directa y rápida a las necesidades de los usuarios, algunos factores que determinan la calidad son: la oportunidad, la accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención (Armijo, 2009, p.69).

En Colombia se ha elaborado el índice de gestión integral de los municipios (DNP, 2005), el cual está compuesto por las mediciones de la eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los requisitos legales, y la gestión administrativa y fiscal, la suma de los resultados de los 4 indicadores genera el índice, este índice ha sido trabajado por el DNP según la información suministrada por los municipios. Como ejemplo de la evaluación del desempeño integral se presentarán los resultados que ha obtenido Bogotá entre los años 2006 y 2013 (Tabla 3), en general la gestión en el Distrito se ha mantenido más en un nivel sobresaliente en el que se cumple de mejor manera con los índices de eficiencia, eficacia, requisitos legales y capacidad administrativa y fiscal.

Tabla 3
Desempeño integral de Bogotá 2006-2013

| Año | Eficacia Total | Eficiencia Total | Req. Legales | Cap. Adm. | Desempeño Fiscal | Gestión | Índice Integral | Rango Índice Integral |
|------|----------------|------------------|--------------|-----------|------------------|---------|-----------------|-----------------------|
| 2006 | 86,91 | 100 | 88,78 | 66,13 | 73,41 | 69,77 | 84,09 | 5. Sobresaliente |
| 2007 | 81,58 | 100 | 82,21 | 45,71 | 76,63 | 61,17 | 81,24 | 5. Sobresaliente |
| 2008 | 67,92 | 100 | 50,93 | 91,66 | 77,33 | 84,50 | 75,84 | 4. Satisfactorio |
| 2009 | 66,68 | 97,64 | 75,33 | 97,58 | 73,87 | 85,72 | 81,34 | 5. Sobresaliente |
| 2010 | 63,61 | 98,31 | 0,00 | 97,23 | 80,98 | 89,10 | 62,76 | 3. Medio |
| 2011 | 50,98 | 98,15 | 98,15 | 97,98 | 83,70 | 90,84 | 84,53 | 5. Sobresaliente |
| 2012 | 46,84 | 97,63 | 96,25 | 84,17 | 83,40 | 83,78 | 81,13 | 5. Sobresaliente |
| 2013 | 36,14 | 97,31 | 40,33 | 74,14 | 84,47 | 79,31 | 63,27 | 3. Medio |

DNP, 2016.

Análisis e indicadores

En el análisis inicial tomamos como base la información con respecto a la ejecución presupuestal de los FDL (ver Tabla 4). La ejecución presupuestal da luces sobre la eficiencia, sobre la forma en que se han ejecutado los recursos.

Tabla 4
Ejecución presupuestal de los FDL 2009-2015

| LOCALIDAD | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | PROMEDIO |
|-----------------------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|----------|
| 1 Usaquéen | 95,8% | 96,8% | 78,5% | 92,0% | 90,1% | 96,0% | 97,7% | 92,4% |
| 2 Chapinero | 95,1% | 97,0% | 98,5% | 95,0% | 88,2% | 96,8% | 97,2% | 95,4% |
| 3 Santa Fe | 96,2% | 95,0% | 97,6% | 96,9% | 98,1% | 97,7% | 91,8% | 96,2% |
| 4 San Cristobal | 96,9% | 97,5% | 95,3% | 87,4% | 93,2% | 94,0% | 97,9% | 94,6% |
| 5 Usme | 96,2% | 98,9% | 93,3% | 99,0% | 96,7% | 97,8% | 99,7% | 97,4% |
| 6 Tunjuelito | 94,6% | 97,0% | 98,3% | 96,9% | 96,9% | 97,7% | 97,9% | 97,0% |
| 7 Bosa | 95,2% | 97,6% | 98,9% | 97,0% | 96,0% | 98,0% | 98,5% | 97,3% |
| 8 Kennedy | 96,1% | 97,6% | 96,7% | 96,1% | 94,4% | 92,3% | 94,6% | 95,4% |
| 9 Fontibón | 97,1% | 98,7% | 98,5% | 98,9% | 94,9% | 96,8% | 98,4% | 97,6% |
| 10 Engativá | 93,8% | 97,2% | 98,6% | 98,7% | 99,4% | 99,6% | 100,0% | 98,2% |
| 11 Suba | 98,2% | 100,0% | 99,4% | 95,0% | 98,0% | 97,7% | 98,0% | 98,0% |
| 12 Barrios Unidos | 96,6% | 94,8% | 89,4% | 96,0% | 96,1% | 93,7% | 97,1% | 94,8% |
| 13 Teusaquillo | 97,3% | 99,4% | 97,8% | 99,1% | 96,8% | 98,4% | 85,4% | 96,3% |
| 14 Mártires | 98,3% | 99,3% | 98,1% | 98,6% | 96,1% | 98,2% | 92,7% | 97,3% |
| 15 Antonio Nariño | 95,7% | 98,7% | 93,8% | 88,8% | 97,3% | 99,0% | 97,3% | 95,8% |
| 16 Puente Aranda | 95,5% | 99,4% | 99,0% | 94,6% | 97,5% | 97,7% | 99,7% | 97,6% |
| 17 Candelaria | 95,3% | 99,6% | 96,5% | 96,9% | 93,0% | 98,4% | 99,0% | 96,9% |
| 18 Rafael Uribe Uribe | 90,6% | 97,4% | 99,2% | 88,5% | 96,1% | 98,8% | 98,4% | 95,6% |
| 19 Ciudad Bolívar | 96,6% | 97,9% | 90,0% | 92,3% | 87,8% | 95,5% | 98,4% | 94,1% |
| 20 Sumapaz | 95,1% | 99,7% | 100,0% | 96,8% | 95,7% | 98,9% | 99,0% | 97,9% |

Elaboración propia, basada en los informes de ejecución presupuestal de la SDH.

Ninguna de las localidades presenta ejecución por debajo del 85% durante los periodos revisados, lo que puede indicar que hay una ejecución satisfactoria y eficiente del presupuesto, pero son pocas las localidades y en pocos periodos en donde se evidencia una ejecución completa del presupuesto, solo las localidades de Suba en 2010, Sumapaz en 2011 y Engativá en 2015 muestran ese desempeño.

Cada institución pública o privada debe propender por el desarrollo de un muy buen proceso de planeación estratégica, además de establecer su presupuesto. Los procesos de control y evaluación hacen parte importante y se pueden consolidar si se establecen los medios necesarios para esta labor, es decir se establecen metas e indicadores con los que la evaluación tiene sentido y busca establecer mejoras en todos los procesos. La Contraloría es el ente encargado de realizar estas evaluaciones a la administración pública, con el fin de determinar

qué tan bien se están comportando las instituciones. La Contraloría de Bogotá realiza evaluaciones anuales por medio de las auditorías de gestión regulares, a todas las entidades del Distrito, evalúa en términos de la eficiencia, la eficacia y la economía unas variables determinadas, estas variables son: plan de desarrollo y/o plan estratégico y balance social, contratación, presupuesto, gestión ambiental, sistema de control interno y transparencia. Al respecto de estas variables se asignan unas calificaciones, se ponderan y se dan los conceptos de favorabilidad o desfavorabilidad sobre la gestión. Posteriormente se establecen los planes de mejoramiento que los fondos de desarrollo local deben acoger y desarrollar para mejorar en lo que se encuentren débiles.

Las auditorías también dan cuenta de algunos hallazgos que comprometen el manejo de los recursos y el funcionamiento, estos hallazgos pueden ser de carácter administrativo, disciplinario, penal o fiscal, dependiendo de lo que se encuentre, la entidad evaluada debe ser remitida a otros órganos como la Procuraduría o la Fiscalía, para determinar las sanciones que deben asumir.

Las evaluaciones de la Contraloría no siempre han sido de la misma manera, entre 2009 y 2012 se emitía calificación a la gestión de: *Favorable* si la calificación era igual o mayor a 75. *Favorable con observaciones* si la calificación era menor a 75 y mayor o igual a 60. *Desfavorable* si la calificación era menor a 60. Esta calificación se daba a partir de la evaluación de cinco variables de la gestión de los FDL: plan de desarrollo y/o plan estratégico y balance social, contratación, presupuesto, gestión ambiental, sistema de control interno y transparencia. Las cuales se evaluaban con los principios de eficiencia, eficacia y economía.

En 2013 cambia un poco la evaluación, esta se concentra en la evaluación fiscal, reagrupando los aspectos de las variables en tres variables nuevas: el control de gestión, el control de resultados y el control financiero. Y las calificaciones también cambiaron, si la calificación era igual o superior a 80 esta era *Favorable* si era menor a 80, el concepto era *Desfavorable*. Es decir que en este año la evaluación pretendía ser un poco más exigente.

Tabla 5
Ejemplo: Matriz de la evaluación fiscal año 2013

| Componente | Factores | Porcentaje | Ponderación |
|-----------------------|--|------------|-------------|
| Control de gestión | 1. Gestión Contractual | 60% | 50% |
| | 2. Rendición y revisión de la cuenta | 2% | |
| | 3. Legalidad | 5% | |
| | 4. Gestión ambiental | 5% | |
| | 5. Tecnologías de la información y la comunicación | 3% | |
| | 6. Control Fiscal Interno | | |
| | 6.1. Plan de mejoramiento | 7% | |
| | 6.2. Sistema de control fiscal | 8% | |
| | 7. Gestión presupuestal | 10% | |
| | Total | 100% | |
| Control de resultados | 1. Cumplimiento de planes, programas y proyectos | 100% | 30% |
| Control Financiero | 1. Estados contables | 100% | 20% |
| | 2. Gestión financiera | 0% | |
| | Total | 100% | |

Contraloría de Bogotá (agosto, 2014) informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad regular. FDL de Tunjuelito, 2013.

Para 2014 y 2015 las auditorías de la Contraloría no emitieron conceptos desfavorable o favorables y tampoco muestran una evaluación completa de las variables como se muestran en las evaluaciones de las vigencias anteriores (2009-2013), solo emitían los conceptos de *Cumple o No Cumple* con los principios de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos asignados a cada FDL.

Tabla 6

Ejemplo: Aspectos evaluados en las auditorías de la Contraloría Distrital a los FDL entre 2009 y 2012

| Variables | Elementos a evaluar | Calificación auditor | Porcentaje | Calificación total |
|----------------------------------|---|----------------------|------------|--------------------|
| Evaluación al Plan de Desarrollo | 1. Concordancia de los proyectos de inversión con la información de fichas de Estadísticas Básicas de Inversión -EBI- D. (objetivo, justificación, población objetivo, modificaciones, actualizaciones, reprogramaciones). | | 3% | |
| | 2. Concordancia entre los objetivos de los proyectos de inversión, las metas y las actividades con los objetos de los contratos suscritos para su ejecución (la muestra de contratos establecida por el auditor debe corresponder a los proyectos seleccionados). | | 4% | |
| | 3. Nivel de cumplimiento presupuestal por proyectos de inversión y metas. De acuerdo con lo programado para la vigencia en estudio. | | 5% | |
| | 4. Nivel de cumplimiento físico de las metas de los proyectos de inversión. De acuerdo con lo programado en la vigencia en estudio. | | 5% | |
| | 5. Consistencia de la magnitud de las metas inicialmente programadas versus la magnitud reprogramada en la vigencia evaluada y la relación con la asignación presupuestal. | | 3% | |
| | SUMATORIA | | 20% | |

| VARIABLES | ELEMENTOS A EVALUAR | CALIFICACIÓN AUDITOR | PORCENTAJE | CALIFICACIÓN TOTAL |
|------------------------------|---|----------------------|------------|--------------------|
| Evaluación al Balance Social | 1. Cumplimiento de la metodología vigente para presentación del Balance Social en forma y contenido. | | 2% | |
| | 2. Identificación clara y concreta de cada uno de los problemas sociales presentados con sus causas y efectos. (Hacer evaluación ponderada de todos los problemas). | | 2% | |
| | 3. Establecimiento de los instrumentos formulados para la atención de los problemas sociales (proyectos, acciones, metas, objetivos, estrategias etc.) | | 1% | |
| | 4. Identificación de las unidades de focalización en población u otras unidades de medida. | | 2% | |
| | 5. Determinación de la población o unidades de medida atendidas en la vigencia. | | 2% | |
| | 6. Determinación de la población u otras unidades de medida sin atender en la vigencia | | 2% | |
| | 7. Establecimiento de los cambios en los problemas sociales. | | 2% | |
| | 8. Diagnóstico del problema al final de la vigencia. | | 2% | |
| | SUMATORIA | | 15% | |
| Evaluación a la Contratación | 1. Cumplimiento de las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual. | | | |
| | 2. Cumplimiento de las normas, principios y procedimientos contractuales. | | | |
| | 3. Relación de la contratación con el objeto misional. | | | |
| | 4. Informes y labores de intervención y supervisión. | | | |
| | SUMATORIA | | 20% | |

| Variables | Elementos a evaluar | Calificación auditor | Porcentaje | Calificación total |
|------------------------------------|--|----------------------|------------|--------------------|
| Evaluación al presupuesto | 1. Nivel de ejecución presupuestal de ingresos | | 2% | |
| | 2. Nivel de utilización de recursos | | 2% | |
| | 3. Ejecución presupuestal de gastos | | 4% | |
| | 4. Nivel de autorizaciones de giro | | 3% | |
| | 5. Ejecución de OXP | | 2% | |
| | 6. Cumplimiento del PAC | | 2% | |
| | SUMATORIA | | 15% | |
| Evaluación a la gestión ambiental | 1. Cumplimiento de proyectos del Plan Ambiental PAL en el marco del Plan de gestión Ambiental Distrital PGA, y/o componente ambiental de los respectivos planes de Desarrollo Local PDL. | | 5% | |
| | 2. Cumplimiento de programas de ahorro y uso eficiente de agua, energía, manejo de residuos sólidos y control de emisiones a la atmósfera | | 5% | |
| | SUMATORIA | | 10% | |
| Evaluación a los estados contables | 1. Aspectos Generales | | 6% | |
| | 2. Aspectos de Resultado | | 14% | |
| | SUMATORIA | | 20% | |
| | SUMATORIA TOTAL | | 100% | |

Contraloría de Bogotá (abril, 2013) informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular. Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos.

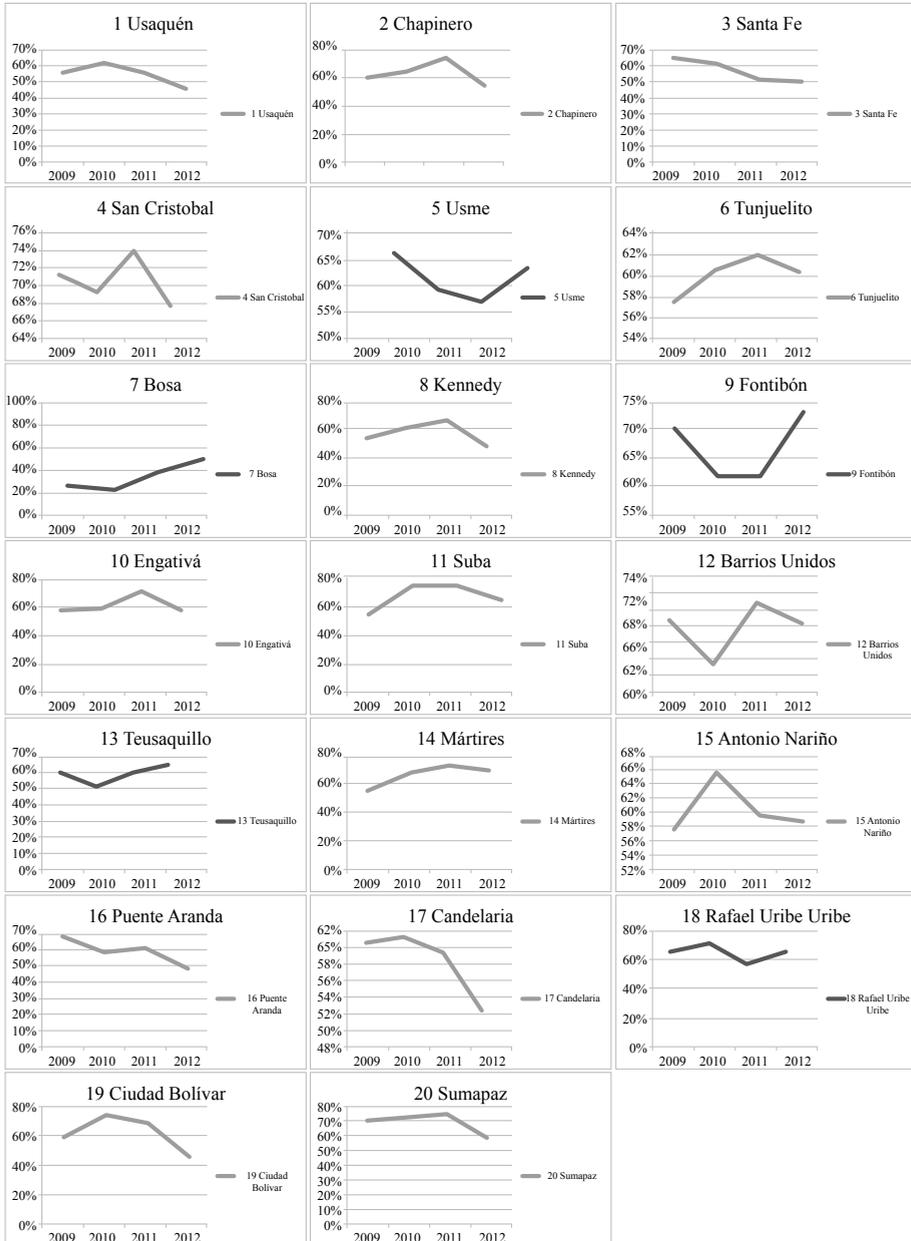


Figura 4. Tendencia del desempeño de los FDL entre 2009 y 2012

Elaboración propia, 2016.

La Figura 4 muestra la tendencia en términos de las calificaciones de la contraloría a los FDL entre 2009 y 2012⁴ se encuentra que solo las localidades: Usme, Bosa, Fontibón, Teusaquillo y Rafael Uribe Uribe presentan mejoras en sus calificaciones, esto puede deberse a que estas localidades han procurado ejecutar los planes de mejora planteados por el ente de control. Las otras 15 localidades han desmejorado sus calificaciones, problemas como la falta de buenos procesos, presentación de la información, adecuados procesos tanto de la planeación como ejecución de contratos, entre muchos otros, ocasionan que se obtengan bajas calificaciones.

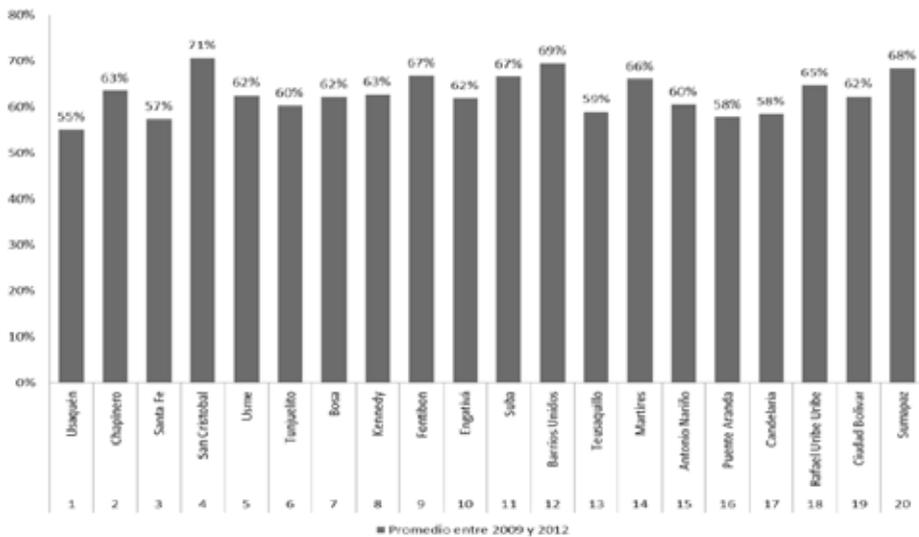


Figura 5. Promedio de las calificaciones

Elaboración propia, 2016.

Ahora, si miramos el promedio de las calificaciones de las localidades entre 2009 y 2012, (Figura 5) se puede observar que ninguna llega a 75, ninguna localidad se acerca al concepto *Favorable*, 5 localidades: Usaquén, Santa Fé, Teusaquillo, Puente Aranda y la Candelaria, se mantienen en este periodo con calificaciones *Desfavorables*, por debajo de 60.

⁴ Se agruparon las auditorías según los aspectos a evaluar, pues entre 2009 y 2012 se manejaron las mismas variables, en 2013 se obtuvieron otras y en 2014 y 2015 se evaluó de otra manera y los conceptos fueron diferentes, esto dificultó el contraste o la comparación entre los años de la revisión (2009-2015).

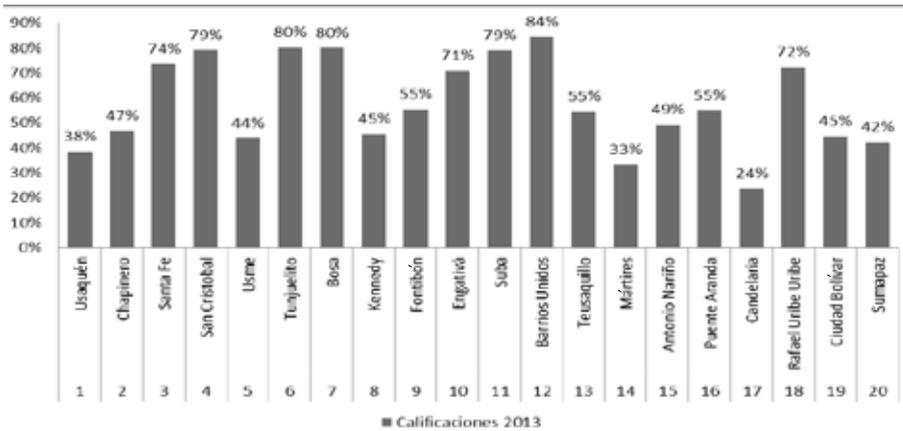


Figura 6. Evaluaciones año 2013

Elaboración propia, 2016.

De forma diferenciada vemos las evaluaciones del año 2013 (Figura 6), solo 3 localidades: Teusaquillo, Bosa, y Barrios Unidos presentan calificaciones *Favorables*, igual o superior a 80, lo que indica que hay calificaciones sobresalientes en los 3 componentes evaluados. Las localidades con conceptos *Desfavorables*, (17) presentan las calificaciones más bajas en el componente de la gestión financiera y la gestión de resultados.

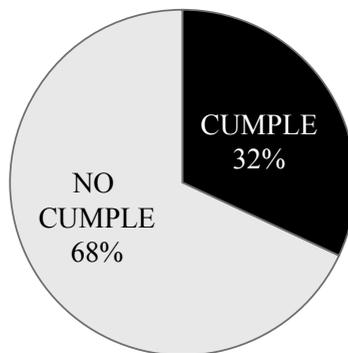


Figura 7. Principios de eficacia, eficiencia y economía, evaluación 2014

Elaboración propia, 2016.

En 2014 y 2015 la evaluación dio cuenta del cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía; de las 40 auditorías revisadas se encuentra que el 32% de los FDL *Cumple* con estos principios, y el 68% *No Cumple*, lo que indica que más de la mitad de los FDL, presentan debilidades en cuanto a manejar el presupuesto con principios de eficiencia, calidad y economía, además no cumplen con los requisitos establecidos para llegar a los resultados y el impacto esperados por la comunidad. También presentan inconsistencias en la aplicación de los principios contractuales, y los controles no permiten, en muchos de los casos, salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a disposición de cada uno de los FDL, lo que no garantiza su protección y adecuado uso para el logro de los objetivos institucionales.

Estos resultados van en concordancia con los hallazgos establecidos en las auditorías, estos hallazgos son de tipo: *Administrativo*, como por ejemplo, debilidad en los procesos, y en principios de planeación, ejecución de contratos, organización y manejo de información, sobretodo en la documentación; *Disciplinario*, como la falta al principio de transparencia; *Penal*, como cuando se incurre en delitos, por ejemplo falsedad en documento público; *Fiscal*, el detrimento patrimonial hace parte de este tipo de hallazgo.

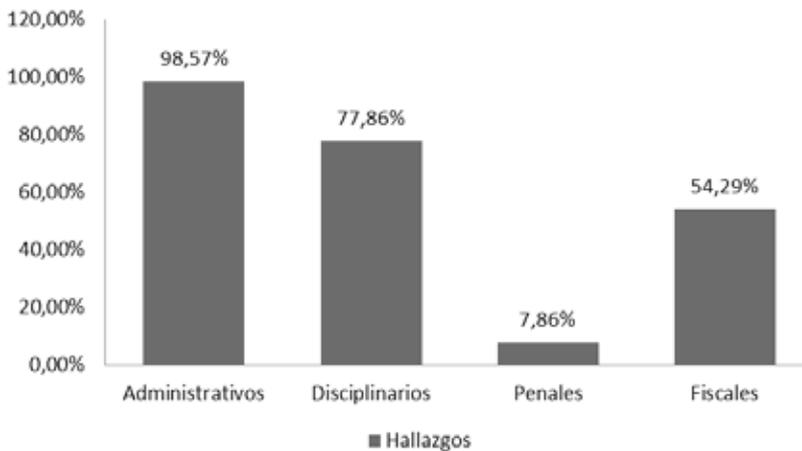


Figura 8. Hallazgos de las auditorías 2009-2015

Elaboración propia, 2016.

Dentro de las 140 auditorías revisadas, se encontraron 138 hallazgos administrativos (98.57%), 109 disciplinarios (77.86%), 11 penales (7.86%), y 76 de orden fiscal (54.29%), al respecto de los hallazgos fiscales se encontró

que los FDL, están incurriendo en un detrimento patrimonial por un valor de \$21.335.064.361, esto debido a los malos manejos que se dan en la suscripción, ejecución y supervisión de contratos, contratos que están orientados tanto al funcionamiento de los FDL, como al desarrollo de los planes y programas de las localidades para el beneficio de los ciudadanos.

Conclusiones

Colombia dentro del proceso de descentralización ha propiciado la normativa y las herramientas administrativas para el manejo de los recursos y la participación de la ciudadanía, en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La descentralización propende por este objetivo. Por medio de la descentralización territorial y administrativa se ha logrado que los departamentos y municipios tengan más autonomía en el manejo de sus recursos conforme a sus necesidades, y decidan desde el punto de vista de la participación política, a sus dirigentes.

La cuestión del desempeño en la gestión pública se ha concentrado en la medición de resultados, resultados que van de acuerdo con los objetivos misionales de las instituciones, contemplados en sus funciones y llevados a la realidad a partir de los planes de desarrollo. Contar con procesos de planeación y presupuesto juiciosos, realistas, viables es fundamental para llevar a cabo los objetivos de los planes, eso implica que se estimen formas de evaluar el resultado.

En Bogotá a partir de las instituciones encargadas del control, como la Contraloría, se hacen las evaluaciones tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones públicas, con ellas se evalúa el desempeño, es decir la forma en que son manejados los recursos de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía y de la ciudad.

Los FDL como entidades descentralizadas manejan los recursos presupuestales de forma autónoma según los lineamientos del plan de desarrollo y los planes de desarrollo local, ese es su objetivo principal. Son lo FDL los que hacen posible que los proyectos y programas determinados para cada localidad se lleven a cabo. En este sentido los resultados que han mostrado los FDL no son del todo satisfactorios, pues las calificaciones hechas por la contraloría son en su mayoría favorables con observaciones, en su mayoría se han encontrado hallazgos de tipo administrativo, disciplinario, penal y fiscal, lo que implica problemas en la planeación y en los procesos administrativos, se evidencian desordenes, en otros casos hay corrupción, lo que compromete

recursos importantes que dejan de ser invertidos por convertirse en detrimentos patrimoniales. Los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad se ven afectados con estas actuaciones, pues es a partir de estos principios que deben ser manejados los recursos públicos con los que se espera obtener resultados satisfactorios de la gestión de los FDL.

Se hace necesario el establecimiento de más y mejores controles y evaluaciones por parte de las mismas entidades descentralizadas para encontrar a tiempo las debilidades y poder establecer correctivos, para poder mejorar los resultados, y que el desempeño de los entes descentralizados de cada vez, mejores resultados. El estudio de esta área del desempeño de la gestión de entidades públicas es una tarea que sigue vigente, pues el ejercicio de la participación y del control es de todos los ciudadanos.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). Decreto 176 “por el cual se efectúan unas delegaciones”. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2376>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (Noviembre de 1996) Decreto 714. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1693>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Decreto 101. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39198>
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES – CEPAL.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales 69. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES – CEPAL.
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales 45. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES – CEPAL.
- Bonari, D. y Gasparin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Documento de trabajo No. 119 del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento CIPPEC. Recuperado de <http://www.cippec.org/-/la-vinculacion-entre-la-planificacion-y-el-presupuesto-recomendaciones-para-su-implementacion>

- Castro, J. (2007). *¿Cómo salvar a la descentralización?* En Restrepo, E. (Ed.) *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá, Colombia: Rinde.
- Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994) Ley 136 de 1994. DO: 41.377. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=329>
- Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000) Ley 617 de 2000. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Congreso de Colombia. (30 de julio de 2001) Acto Legislativo 01 de 2001. D.O.:44.506. Recuperado de: http://190.60.243.34/sipnvo/normatividad/ACTO_LEGISLATIVO_01_2001.pdf
- Consejo de Bogotá. (30 de abril de 1992) Acuerdo 6 De 1992. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=539>
- Contraloría de Bogotá. (abril de 2013). Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular. Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos. Periodo auditado 2012. Recuperado de http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/PAD_2013/Regular/AGEIMR_Barrios%20Unidos.pdf
- Contraloría de Bogotá. (Agosto de 2014). Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad regular. Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito. Periodo auditado 2013. Recuperado de http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/PAD_2014/Regular/AGEIMR_TUNJUELITO.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP (2012) Guía para la construcción de Indicadores de Gestión. Recuperado de http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1595
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2005). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2015). Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral municipal, vigencia 2014, guía para oficinas departamentales de planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Orientaciones%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20Integral%20Municipal%202014.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). Acerca de la entidad. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). Base histórica del índice de gestión integral 2006 - 2013. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Díaz, J. (2014). Modelos de Ejecución de los Recursos de los FDL de las Localidades de Bogotá. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12075/1/DIAZCAMPOSJESUSDAVID2014.pdf>
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Journal of Regional Research*, 10, 173-205. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2383524>
- Garay, L. (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Biblioteca Virtual del Banco de la República, 2004. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industralatina/indice.htm>
- Gómez, C. (2004). El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. *INNOVAR*, 24, 105-111.
- Jiménez, C. (2007). *Desconcentración Administrativa: El caso de las localidades del Distrito Capital*. (Trabajo de grado, Escuela Superior de Administración Pública-Esap). Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/desconcentraci%C3%B3n%20administrativa%20el%20caso%20de%20las%20localidades%20del%20distrito%20capital.pdf>
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, 8, 211-243. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4968384.pdf>
- Mejía, J. (2005). La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. CLAD. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0038514.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Bogotá, Colombia.

- Ortega, D., Penfold, M., Sanguinetti, P. y Lira, T. (2012). El proceso presupuestario y la conexión entre ingresos y gastos. En: Banco de Desarrollo de América Latina. *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Ed. Corporación Andina de Fomento CAF.
- Pening, J. (2003) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 23-149.
- Peralta, B. (2008). Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas. *Revista Eleuthera*, 2, 167-182. Recuperado de http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera2_9.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993) Decreto Ley 1421 de 1993. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9027>
- Secretaría Distrital de Hacienda – SDH. (2014). Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 226 del 8 de Octubre de 2014). Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación – SDP. (2016). Historia de la Entidad. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/entidad/QuienesSomos/Historia>
- Uña, G. (2010). Desafíos para el Presupuesto en América Latina. El Presupuesto basado en Resultados y los Sistemas de Administración Financiera. Documento borrador de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL – Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Para citar este artículo:

- Calderón, L. y Bejarano, H. (2016). Desempeño de la gestión pública: un vistazo a los Fondos de Desarrollo Local de Bogotá 2009 - 2015. *En-Contexto*, 5(6), 67-97.

