

# **Bogotá 1995-1997: Balance de una gestión**

Diciembre 17 de 1997.  
Comentarios a la ponencia Gobierno y Descentralización  
presentada por el doctor Fernando Guzmán, Secretario de Gobierno

*La Fundación Corona desea agradecer a los organizadores, la oportunidad de compartir con ustedes algunos comentarios y reflexiones sobre el tema de gobierno y descentralización en la capital. Aspiro que sean recibidos de manera propositiva y sean útiles para afrontar los nuevos desafíos que depara el futuro.*

*La Fundación ha estado atenta a este tema y ha logrado elaborar algunos planteamientos con la contribución de muchos expertos e instituciones. Mi exposición recogerá tales planteamientos.*

*En primera instancia, quisiera expresar mis comentarios a la gestión emprendida por la Secretaría de Gobierno, haciendo énfasis en dos puntos: la planeación local y el fortalecimiento de las alcaldías locales.*

*Luego, quisiera compartir con usted algunas reflexiones más generales sobre el tema de gobierno y descentralización, para finalmente señalar ciertas sugerencias.*

## **Introducción**

A medida que una ciudad crece, sus problemas aumentan y sus soluciones se tornan cada vez más complejas.

La ciudadanía exige de sus gobernantes mayor capacidad de gestión, responsabilidad y efectividad en la solución de sus demandas.

Sin embargo, para gran parte de los gobiernos urbanos, su excesivo tamaño y complejidad institucional se ha convertido en una limitación que le resta flexibilidad, agilidad, posibilidad de innovación y sentido estratégico para responder adecuadamente a un entorno cambiante.

Ello parece ocurrir en Bogotá, ciudad que recibe anualmente un volumen de población equivalente a una ciudad intermedia.

Actuar sobre este contexto, en nuestra opinión, implica entre otras, generar e implantar formas innovadoras de gobierno y administración. Esto significa que el gobierno central del distrito

- retome su rol estratégico,
- descentralice funciones, y competencias, y
- recursos y capacidades a instancias locales más cercanas al ciudadano,
- preservando el equilibrio entre efectividad, responsabilidad y autonomía.

Desde hace algunos años, este proceso de descentralización se inició en Bogotá. Se ha avanzado en algunos ámbitos de la descentralización política, administrativa, financiera y sectorial.

**Sin embargo, la descentralización es aún, un asunto del cual hay mucho por explorar, mejorar y resolver.**

### **A continuación paso a comentar la gestión de la Secretaría de Gobierno**

El texto constitucional de 1991 y luego, el Estatuto Orgánico de Bogotá sin duda constituyen en materia de descentralización un avance con respecto a la situación que los antecedió.

Las localidades adquirieron reconocimiento jurídico, mayor representatividad política, cierta institucionalidad, recursos y una mayor oportunidad para motivar la participación de los ciudadanos en la vida pública.

La actual administración capitalizó las puertas abiertas por el marco estatutario, la Secretaría de Gobierno lo hizo particularmente en lo que se refiere a la participación ciudadana en la planeación de la inversión local y el fortalecimiento de las alcaldías locales.

Los **Planes Locales de Desarrollo** como producto son discutibles y sujetos a ajustes, pero aún así, son un avance con respecto a lo anterior. Es posible argumentar que los recursos fueron orientados a pequeños proyectos dispersos y mal formulados, y que el proceso de decisión estuvo mediado por intereses clientelistas; lo cuál con excepciones, no dista mucho de la realidad.

Sin embargo, también es posible comprobar que la participación ciudadana indujo a una asignación de recursos un poco más racional, menos atomizada, que la realizada en épocas anteriores; así lo demostró una evaluación realizada por CORPOSUR con respecto a Ciudad Bolívar.

De igual manera, es atribuible a este ejercicio, el inicio de la formación de una cultura de proyectos en las localidades.

Llamo la atención sobre este punto, pues significa pasar de la simple petición reactiva a una acción propositiva que supone un mayor grado de elaboración y planeación; elementos básicos para mejorar los niveles de interlocución y cooperación entre comunidades, gobiernos y organizaciones civiles.

Generó también, un mayor sentido de identidad local, responsabilidad ciudadana y aprendizaje colectivo.

Al fin y al cabo, para formar ciudad es necesario simultáneamente, formar localidades.

Los recursos descentralizados a través de los fondos de desarrollo local y el proceso de planeación de la inversión han propiciado un mayor acercamiento entre gobierno-comunidad. La gente siente que amplió la presencia del gobierno distrital en sus localidades, y que sus prioridades fueron en mayor medida, incorporadas a la definición de la oferta pública.

Ahora bien, para avanzar y lograr repercutir sobre la calidad de vida de las comunidades, especialmente de las pobres, es necesario:

- cualificar técnica y políticamente este proceso.
- imprimir mayor eficiencia y eficacia, ya no solo en el proceso de planeación de la inversión, sino también en el seguimiento y control, y en la evaluación de los resultados.
- además, es importante perfeccionar los mecanismos de cofinanciación y complementariedad entre el distrito central y las localidades. Y facilitar el acceso de las localidades a los recursos de los fondos de cofinanciación.
- definir competencias en materia de inversión entre el centro y las localidades, para evitar duplicidad en la asignación y garantizar una mayor concentración de recursos en las prioridades locales.
- estimular la cooperación entre localidades para emprender grandes proyectos.
- asumir este ejercicio como una acción articuladora, más sistemática y permanente, y no como una actividad coyuntural.

La Alcaldía de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, viene desarrollando por más de siete años, una experiencia de planeación participativa similar ( que ha sido documentada y muy difundida por el Banco Mundial ). Su desarrollo sistemático, año tras año, da referencias positivas sobre el logro de resultados crecientes de mayor calidad e impacto, no solo en términos técnicos, sino también en términos de aprendizaje social y de acercamiento entre gobierno y ciudadanos.

Para el caso bogotano, existen evaluaciones hechas por la Secretaría de Gobierno y CORPOSUR que podrían ilustrar en detalles los logros y ajustes necesarios, de tal manera que sea factible mejorarlos y dar continuidad a este proceso.

De la misma forma, vale la pena evaluar las estrategias de desconcentración de los consejos de gobierno a las localidades y la puesta en marcha de los proyectos estructurantes entre dos o más localidades. Ambas fueron excelentes iniciativas, con resultados incipientes pero promisorios. Sin embargo, la falta de un adecuado gerenciamiento y de una acción planeada, sistemática y sostenida llevaron a diluir su impacto y legitimidad.

Ahora bien, desde otra perspectiva, quisiera subrayar un aspecto que estimo crucial. Es imprescindible preparar al aparato público local y central para interlocutar, cooperar y actuar en torno al desarrollo local.

Hago referencia al nivel central, porque existen serias falencias - de forma y de fondo - en la relación entre secretarías del despacho, entidades y empresas distritales y las instancias locales de gobierno y administración (Alcaldías, JAL). Lo que imprime externalidades negativas y excesivos costos de transacción al proceso de desarrollo de las localidades.

Incluso la propia Secretaría de Gobierno que emprendió recientemente un proceso de reestructuración, debe prepararse para asumir un rol de liderazgo más centrado en la definición, seguimiento y evaluación de políticas, y de apoyo al fortalecimiento de la capacidad de gestión local.

Por otro lado, las **alcaldías locales** quienes deben asumir un papel protagónico en este proceso, presentan no sólo dificultades asociadas a sus limitadas funciones y su frágil capacidad de decisión frente al desarrollo de la localidad, sino incluso problemas de gestión para atender adecuada y oportunamente las funciones que en la actualidad le competen; así como para implantar la política definida a nivel central, formular, planear y ejecutar proyectos de inversión, y administrar los recursos humanos, financieros y físicos puestos a su disposición.

Uno de los elementos centrales del éxito o fracaso del proceso de descentralización, es la capacidad de gestión a nivel local. Y desde otro ángulo, la capacidad de gestión de estas instancias se ve afectada por la falta de claridad en la materialización práctica del proceso de descentralización.

El diagnóstico hecho por la Fundación Corona, a través de Asesoría y Gestión, en la Alcaldía de San Cristóbal y luego validado con un grupo de expertos, funcionarios de la Secretaría y otras localidades, señala que en la actualidad,

- no hay una clara delimitación de las funciones de dirección, supervisión, control y ejecución entre el centro y las localidades;
- las funciones del alcalde local no son consecuentes con las necesidades propias de la localidad;
- el alcalde local no tiene la influencia suficiente para desarrollar las acciones necesarias y satisfacer las demandas de su comunidad; el centralismo con que operan las entidades distritales no le permite un mayor campo de acción.
- por restricciones de carácter normativo, la alcaldía no cuenta con una organización que le permita un adecuado desarrollo de sus funciones;
- la delimitación de funciones entre la alcaldía local y la JAL es ambigua y constituye una limitante.
- otro aspecto que impide una adecuada gestión, es la ausencia de una organización formal en la alcaldía local, con una estructura orgánica definida, una planta de personal, manuales de funciones y procedimientos que permitan una mejor operación de los procesos y delimiten claramente las competencias y responsabilidades de los funcionarios.
- la información para la toma de decisiones y la función de planeación son prácticamente inexistentes.

Esta administración reconoció la debilidad y la importancia de las alcaldías locales en el contexto del desarrollo de la ciudad y las localidades, máxime cuando los ingresos transferidos se han duplicado en cuatro años.

Dada la carencia de personal disponible y calificado en las alcaldías locales, la Secretaría de Gobierno puso énfasis en la contratación de consultores externos destinados a apoyar la gestión de estas instancias en aspectos puntuales del proceso de planeación, contratación y administración según sus necesidades y demandas.

Es difícil comentar sobre los resultados globales de esta estrategia en cuanto a productos definidos, implantados, documentados y susceptibles de ser replicados.

Cabe señalar que la dedicación de tiempo, recursos técnicos y financieros fue importante. Sin embargo, parece ser que los resultados hubieran alcanzado un impacto mayor y más duradero sobre el proceso de cambio en las alcaldías locales, si hubieran tenido una orientación más estratégica, y creado las sinergias necesarias entre los diferentes consultores y entidades que estaban trabajando en las localidades.

De esta experiencia quedó en la ciudad, un gran número de profesionales que disponen de mayor y mejor conocimiento sobre la dinámica de las localidades y sus instancias de gobierno, que podrían ser convocados a participar en la próxima reestructuración de la planta de personal de las alcaldías.

En el curso de este año, la Secretaria de Gobierno planteó su intención de emprender un plan de reestructuración y mejoramiento para las veinte alcaldías locales del Distrito, que integrara las recomendaciones y la experiencia derivada del proyecto de mejoramiento de San Cristóbal, impulsado por la Fundación, y algunas iniciativas y propuestas formuladas por el equipo de la Secretaria de Gobierno.

Sin embargo, el proyecto de reestructuración no marchó con la celeridad debida, y las decisiones sobre el particular fueron dilatándose en el tiempo.

En la actualidad, la Secretaría de Gobierno ha tomado algunas determinaciones administrativas importantes con respecto a la estructuración, basadas entre otras fuentes, en la información suministrada por el proyecto en San Cristóbal.

Ha logrado la aprobación de la nueva planta de personal para las localidades para dar cumplimiento a la estructura y las funciones diseñadas. Sin embargo, la real implantación del proceso de cambio, será responsabilidad de la siguiente administración.

La próxima administración encontrará insumo importante para el proceso de toma de decisiones frente al desarrollo de las localidades bogotanas, tanto en la Secretaría como en los informes del proyecto en San Cristóbal. Por un lado, un diagnóstico que resalta de manera sistemática, aspectos estructurales y coyunturales que afectan la efectiva operatividad de estas instancias de gobierno, y entrega recomendaciones específicas sobre el particular.

Por otro, un modelo organizacional, desarrollado y avalado por los funcionarios locales, que incluye el diseño general y detallado de la estructura orgánica, funciones por dependencias, esquema relacional del modelo organizacional propuesto, procesos básicos y de apoyo, procedimientos operativos, cargos tipo, perfiles de cargos y planta de personal, requeridos para el adecuado funcionamiento de la Alcaldía Local, entendida como una entidad de servicio.

**Para concluir, quisiera afirmar que sí se ha avanzado paulatinamente en materia de descentralización con respecto al pasado.**

**Sin embargo, observo que este progreso privilegia todavía los medios, los instrumentos y la estructura, los cuáles se anteponen al sentido estratégico, el para qué de la descentralización. Si no se define este objetivo superior que oriente, ordene y articule conceptualmente el proceso, el resultado será impredecible, su impacto será cuando menos marginal, y la ciudad habrá perdido una enorme oportunidad para reorganizarse y soportar su crecimiento social, económico y político.**

**Aquí termino mis comentarios, y quisiera abordar en forma breve, algunas reflexiones sobre este último punto.**

### **¿Por qué es importante descentralizar en Bogotá?**

En abstracto, es difícil encontrar opositores de la descentralización. Pero este aparente consenso esconde intereses y visiones diversos y encontrados, y muchas veces un marcado sesgo centralizador.

Probablemente ésta sea la razón, por la cuál la descentralización bogotana haya carecido de un marco conceptual integrador y en la práctica, se haya traducido en acciones puntuales, importantes pero aisladas, por lo tanto sin posibilidad de generar cambios profundos e integrados. Como por ejemplo, la desconcentración de la planeación, el control, trámites administrativos, la descentralización de funciones operativas sectoriales (educación y salud), e incluso la reorganización administrativa del aparato de gobierno.

**Ahora bien ¿cuáles deber ser los objetivos, principios y fuerzas motrices del proceso de descentralización? ¿Qué se quiere resolver?**

Si las acciones fundamentales de la autoridad distrital son gobernar, administrar, servir y responder por sus resultados; y el fin último de éstas, es garantizar una respuesta efectiva (eficaz y eficiente) que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

En nuestra opinión, la descentralización política, administrativa y financiera tiene sentido como un medio para servir con mayor efectividad a la ciudadanía, generar mayor aprendizaje colectivo y mejorar la calidad de vida.

La descentralización de actividades administrativas y de control, o la descentralización de recursos en si, no justifican el proceso. En otras palabras, no son el propósito, sino una estrategia que tendrá sentido, siempre y cuando agregue valor.

Es más, muchas actividades administrativas y financieras podrían ser más eficientes desarrolladas de manera centralizada. Algunas otras serían más efectivas si logran incorporar el sentido y las demandas ciudadanas, y por lo tanto serían propias del ámbito local.

Por ejemplo, desde el punto de vista del servicio efectivo prestado al ciudadano; la generación de aprendizaje colectivo y el mejoramiento de la calidad de vida;

¿es importante entregar a las localidades la competencia para contratar y ejecutar los recursos asignados al fondo de desarrollo local? o ¿esta función operativa podría estar ubicada en una entidad central, pública o privada, encargada de administrar tales recursos?

Parece ser que la ubicación de esta función operativa a nivel local, no agrega mayor valor. Sin embargo, la descentralización territorial de las decisiones con respecto a prioridades y planeación de la inversión sí lo hacen.

Y así sucesivamente... ¿qué se quiere resolver...?

### **¿Qué significa descentralizar en el caso de Bogotá?**

Cómo dice Jaime Silva, la acción de descentralizar implica tres condiciones básicas para que el proceso tenga viabilidad:

- delegación por parte de la autoridad central



- respecto a la autonomía tanto de quien recibe como de quién otorga la delegación
- responsabilidad por resultados en cabeza de quien recibe

Partiendo de estas premisas, descentralizar en el caso bogotano significa:

- Fijar como propósito central de la descentralización el mejoramiento del servicio a los ciudadanos
- Recuperar el papel estratégico de la administración central: “ no es posible remar y llevar el timón “
- Repensar al interior del aparato público los roles de cada quién, las sinergias necesarias y redefinir las competencias en función de donde se genera mayor valor agregado. Ello necesariamente deberá cotejar políticas de reestructuración, modernización de la gestión, supresión y privatización de organizaciones.
- Pero también será necesario repensar los límites de la intervención pública, y su complementariedad con la acción privada y comunitaria;
- Incorporar a otros, según lo que cada quién hace o puede hacer mejor, crear oportunidades y entregar capacidades para que asuman un rol complementario al lado de los gobiernos.
- Replantear el marco funcional y operativo de las instancias de gobierno y administración local. Consolidarlas, delegarles funciones, capacidades, recursos y la responsabilidad para responder por resultados.
- Finalmente, diseñar un modelo organizacional descentralizado coherente, flexible ; dotarlo de manera que pueda desarrollarse adecuadamente. Y establecer un sistema de evaluación y ajuste.

Quisiera resaltar que muchos de estos cambios dependen más de la voluntad política y la capacidad de gestión de los gobernantes que de reformas a nivel legislativo, aún que éstas sean necesarias.

### **Algunas Recomendaciones**

- Es necesario descentralizar fiscal, política y administrativamente, manteniendo un equilibrio entre efectividad, responsabilidad y autonomía, entre el nivel central y local. De tal manera, que se combine las ventajas comparativas de cada quién, se recupere la función estratégica del nivel central con relación al desarrollo de la ciudad y se preste un servicio responsable, oportuno y efectivo a los ciudadanos.

- El proceso de descentralización debe ser cuidadoso y progresivo, no se trata de repartir o trasladar funciones y vicios del nivel central a las localidades. Debe ser además, flexible, innovador y diferenciado teniendo en cuenta las capacidades y fortalezas de cada una de las localidades.
- No todas las localidades están en capacidad, y no deben recibir iguales funciones. “Hay una asimetría entre las localidades que posibilita ensayar diferentes alternativas, y permitir a aquellas que pueden ir más allá, que lo hagan”. En este caso, la Administración central debería conservar la potestad de evaluar, ajustar y retomar determinadas funciones, cuando se verifique incumplimiento o baja efectividad.
- La descentralización debe ser una oportunidad para modernizar la gestión distrital, y experimentar formas innovadoras de resolver los asuntos públicos y responder a las a las demandas ciudadanas.
- Para evitar distorsiones y efectos indeseados, es indispensable aplicar una regla básica de administración: definir primero, la visión de descentralización deseada y la estrategia a emprender, y luego la estructura, las funciones, procesos e instrumentos.
- Sería útil que Bogotá constituyera una misión para el desarrollo local con la participación de diez altos comisionados, y entregarles la tarea de analizar de manera integrada y partiendo de una visión del proceso global de descentralización en el distrito, las limitaciones, potenciales y retos del desarrollo de las localidades bogotanas. Así como, el encargo de proponer a la ciudad, sus instancias de gobierno y administración, organizaciones civiles y privadas, recomendaciones y estrategias que orienten y potencien progresivamente las localidades como espacios político - administrativo con real incidencia en su desarrollo y efectiva contribución al desarrollo equitativo, eficaz y eficiente de la capital.

Este es un tema estimulante e inacabado. Más que conclusiones finales, nos deja a todos un panorama inquietante para continuar profundizando, experimentando, evaluando y mejorando.

¡Muchas gracias!