LA DESCENTRALIZACION DEL DISTRITO CAPITAL. LO QUE VA DE LA DESCENTRALIZACION MODERNISTA A LA DEMAGOGIA DESCENTRALISTA

Presentado Por: Luz Angela Mondragón R.

El debate en torno a los objetivos de la estrategia descentralizadora iniciada en los años ochenta ha sido amplio. Por tanto, no se trata de volver atrás en el diagnóstico de lo ya experimentado en el nivel nacional y local, sino de avanzar en los instrumentos y en la programación del proceso en la capital del país. En este sentido, es fundamental revisar si los objetivos de la descentralización política, administrativa y fiscal que se instrumenta a nivel nacional son concordantes con las políticas de apertura económica, de modernización de la gestión pública, y si deben buscarse estos mismos objetivos en un municipio especial que se caracteriza, a diferencia del resto de las entidades territoriales, por contener una ciudad predominantemente terciaria ¹ sobre la cual gravita una importante área metropolitana y una zona rural altamente despoblada y de gran importancia ambiental. ²

Santafé de Bogotá no puede seguir siendo objeto de normativas concentradas en su casco urbano. La expansión de sus zonas suburbanas, el deterioro de sus recursos agrícolas y ambientales, y el acelerado crecimiento de los municipios vecinos, reclaman estrategias centrales y descentralizadas de desarrollo aún no experimentadas en los tradicionales modelos de planificación.

¹ Del PIB de Santa Fe de Bogotá, calculado en \$1.4 billones para 1991, el sector terciario participa con el 65% distribuidos en 28% para servicios sociales y personales, 16% servicios financieros, 11% transporte y telecomunicaciones, 10% comercio y servicios de restaurante. El sector secundario participa con el 29%. El censo económico multisectorial realizado por el DANE en 1990 registró en Santa Fe de Bogotá 232.200 unidades económicas, de las cuales el 54% fueron creadas en el último quinquenio y el 95% cuenta con menos de 10 trabajadores.

² La alcaldía rural de Sumapaz, está conformada por seis sectores rurales, 33 veredas y 2 corregimientos, localizados en una extensión de 120 kilómetros de longitud sur-norte y de 50 km en sentido oriente-occidente en su parte más ancha. El clima páramo es predominante con alturas de 2.800 mts a 4.000 mts. sobre el nivel del mar.

LA DESCENTRALIZACION EN EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Un nuevo modelo de desarrollo instrumenta el Gobierno Nacional en la perspectiva de acelerar el crecimiento económico. En este marco, se redefine la función estatal como de "promoción" y no intervencionista por cuanto "la acción del Estado no es, pues, sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino promocionarlos, porque las economías más competitivas han sido más eficientes, y porque las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad".³

Así, las entidades territoriales en el nuevo modelo asumen o deben asumir mayores funciones de promoción de la economía y en consecuencia, la gestión departamental y municipal adquiere liderazgo en el proceso de internacionalización y de apertura económica. Estas nuevas funciones se vienen introduciendo en la legislación que se presenta al Congreso en desarrollo de la Constitución Política de 1991, la que a pesar de su alto contenido descentralista, reconoce la necesidad de dejar en manos del Gobierno Nacional, el manejo de las políticas macroeconómicas. La nueva distribución de funciones y las exigencias del nuevo modelo de desarrollo que se manifiestan en las políticas nacionales de reducción del déficit fiscal y de modernización del Estado, demandan un preciso sistema de planificación que articule las decisiones de los distintos niveles de la administración pública, a fin de evitar que las medidas macroeconómicas instrumentadas en el nivel central pierdan eficacia al entrar en contradicción con aquellas que definan las entidades territoriales. Tal es el caso del manejo de los recursos fiscales, en cuanto a su destinación, el servicio a la deuda externa e interna, y el control a los gastos de funcionamiento.

³ Presidencia de la República, D.N.P. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 "La Revolución Pacífica" pag.37.

En este contexto, la actual etapa del proceso de descentralización, señala un énfasis de la función estatal del nivel centralizado, en la dinamización del proceso de apertura, lo que indica la necesidad de orientar preferencialmente las funciones municipales y departamentales, hacia los aspectos del desarrollo social, y la urgencia de diseñar estrategias dirigidas a lograr una mayor equidad en la distribución de los beneficios. Lo anterior se evidencia en la actual distribución sectorial del presupuesto de la Nación ⁴ y en las reformas fiscales y económicas instrumentadas. La delegación de las responsabilidades sociales a las entidades territoriales inicia su marcha acelerada sin que se haya establecido aún, si el monto de recursos fiscales descentralizados y el desarrollo institucional de estas entidades garantizan alcanzar las metas de una política social encaminada a resolver las necesidades básicas insatisfechas presentes en los municipios del país.

EL ROL SOCIAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y DEL DISTRITO CAPITAL

Sin duda, las entidades territoriales tienen un importante papel en el crecimiento económico del país. No obstante, en el actual estadio del nuevo modelo de desarrollo y del proceso de descentralización, es importante proponer algunas alternativas de gestión que busquen disminuir los desequilibrios entre regiones y ciudades y entre localidades o zonas de un mismo municipio, como quiera que estos desequilibrios entre municipios, regiones y entre zonas de un centro urbano, se han originado en las desiguales condiciones de competitividad con las cuales se han enfrentado en el mercado, lugar preferencial escogido por el nuevo modelo para superar los problemas de crecimiento

⁴ El artículo 357 de la Constitución Política Nacional incrementó la participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación de 9.5% en 1990 a un mínimo de 22% para el año 2002. Esto significa, teniendo en cuenta la futura composición de estos ingresos y en especial los del Fondo de Regalías, según cálculos de FEDESARROLLO, una variación real de 29.8% en 1990 a 47% en el 2002.

económico. La estrategia de competitividad entre las entidades territoriales por recursos descentralizados originados en los ingresos corrientes de la nación, diseñada con base entre otros indicadores en la eficiencia fiscal, debe ser complementada con intervenciones directas del Gobierno Central en apoyo a municipios y zonas del país que no cuentan con una mínima infraestructura económica, técnica, institucional y de servicios públicos que les permita avanzar en su eficiencia por cuanto han mantenido una situación de atraso durante el período señalado como centralista, causante del desarrollo desigual según lo sustentan los promotores del nuevo modelo.

En este escenario y en el marco de las políticas, estrategias y programas nacionales, se busca adelantar la descentralización del Distrito Capital. Ello, obliga a reflexionar sobre las particularidades de esta tipología municipal, y así orientar su nueva estructura administrativa y funcional de tal forma que se eviten los errores del pasado que se evidenciaron en la instrumentación de las reformas lejisadas en los años ochenta, y que hoy se manifiestan en el conjunto nacional. En particular, es importante reconocer que la descentralización en el orden nacional no ha pasado de ser una estrategia de participación política, por cuanto aún no ha sido acompañada de suficientes y efectivos programas sectoriales e intersectoriales de asistencia técnica por parte del nivel centralizado con el fin de convertirla en una estrategia de crecimiento y desarrollo.

Varios factores explican la lenta instrumentación de los programas de asistencia técnica: La inadecuada infraestructura funcional y operativa de las instituciones del nivel central responsables de ejecutar acciones orientadas a fortalecer las entidades territoriales a fin de permitir una gestión eficiente; la falta de realismo en algunas de exigencias expresadas por la clase política regional que no corresponden ni a los recursos disponibles o posibles, ni a la capacidad administrativa del nivel descentralizado, y fundamentalmente, debido a que para dinamizar el proceso no se han destinado los recursos requeridos para adecuar

la nueva infraestructura institucional y operativa de regiones, departamentos, provincias y municipios a las nuevas responsabilidades delegadas a las nuevas responsabilidades.

Es bueno recordar que Santafé de Bogotá, no participó de las reformas descentralizadoras anteriores a la Constitución Política de 1991, debido a su calidad de Distrito Especial, condición que si bien le permitió contar con una relativa autonomía en la gestión, en la práctica, no se demostró como factor dinámico para alcanzar una mayor eficiencia en su desarrollo integral. Por tanto, de no reorientarse correctamente las políticas y estrategias, se podría ir en contravía de una posible argumentación a favor de las autonomías municipales.

Numerosos conflictos en la gestión del territorio y de las finanzas ya han sido identificados en los Planes de Desarrollo: "Bogotá para Todos", "Bogotá: Prioridad Social" y en el "Plan Integral de Desarrollo 1.990 - 1.992" presentado en noviembre de 1.990 al Concejo Distrital. Tres crisis han caracterizado el desenvolvimiento de la capital, referidas en lo institucional, a la dualidad existente entre las formas de regulación formal e informal del desarrollo económico y del crecimiento urbano. En lo social, al deterioro de algunos indicadores sociales de la calidad de vida ciudadana, y en lo financiero, al acumulado déficit fiscal.⁵

⁵ La última encuesta sobre POBREZA Y CALIDAD DE VIDA EN SANTAFE DE BOGOTÁ - 1991-, elaborada por el DANE, el DAPD y la UNICEF, registra con relación a a similar estudio realizado en 1985, que entre el período 1985-1991, la población aumentó en 1'103.389 habitantes, es decir con un promedio anual de 183.898 personas y que la población con Necesidades Básicas Insatisfechas afectaba en 1991 984.511 habitantes si bien disminuyó la incidencia relativa en este índice, de los indicadores físicos de calidad de vida como: vivienda inadecuada con un déficit de 110.092 habitantes lo que significa una reducción de 39.000 personas afectadas, hacinamiento (con déficit de 482.950) y servicios inadecuados (con déficit de 40.331).

Estas crisis han sido el resultado no sólo de la incorrecta administración de los recursos financieros y humanos con los que ha contado la capital, sino fundamentalmente de una organización administrativa que interpretó de una manera particular y bastante ineficiente, los conceptos de coadministración entre el ejecutivo y el legislativo, de distribución de funciones y responsabilidades entre los denominados niveles central y descentralizado de la gestión pública distrital, y especialmente al delegar en el sistema de representatividad política todos los canales de consulta a la comunidad.

La coadministración entre el ejecutivo y el Concejo ha impedido a los gobernados evaluar la responsabilidad de unos y otros, al convertirse sus representantes en cogestores, y en jueces y parte de las decisiones y ejecuciones de planes, programas y proyectos. Los miembros del Consejo legislan en su sede, y directamente o través de sus delegados coadministran en las juntas directivas de las entidades del orden centralizado y descentralizado, y como representantes de la comunidad evalúan la propia administración de la cual han formado parte integral.

A este confuso escenario se suma la dispersa distribución de funciones entre las numerosas entidades mal llamadas del orden centralizado y descentralizado de la administración distrital. Esta situación podría agravarse si se delega en las nuevas instancias comunitarias, responsabilidades que sólo pueden ser asumidas por una administración centralizada que ejecute los planes, programas y proyectos propios de la planificación integral que consulte y responda a la complejidad del conjunto metropolitano, municipal tanto urbano como rural, y aún a las necesidades de algunas zonas, cuando por sus características o el impacto de las intervenciones en su territorio, se supera el ámbito de gestión de cada localidad.

En este contexto, se presenta a la discusión de este seminario la tesis que reconoce la inoperancia y el alto contenido demagógico de promover estrategias descentralistas sin introducir en el mismo proceso de reforma, radicales ajustes a la tradicional estructura central de los demás niveles de la administración nacional, departamental y distrital. De ahí que los intentos de descentralización política, administrativa y fiscal como estrategia para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública para el crecimiento económico y la equidad, obtenga el efecto contrario, cuando los municipios no cuentan con un Plan de fortalecimiento y modernización del aparato central de la administración, cuando no existe un Plan Integral de Desarrollo físico, social y económico y cuando permanecen entidades que mantienen dualidad e ineficiencia en las funciones, algunas de las cuales se asignan sin mejorar su desempeño, a instancias descentralizadas como las alcaldías menores, las Juntas Administradoras locales y las organizaciones comunitarias.

En desarrollo de la tesis expuesta, la posible dicotomía "centralización versus descentralización" se resuelve en la gestión del desarrollo integral, mediante una correcta asignación de funciones entre quienes legislan y ordenan, quienes ejecutan y administran y quienes vigilan y controlan la función pública. Este principio no excluye la necesidad, en contextos de alta complejidad, de delegar algunas funciones de gestión en instancias locales elegidas popularmente que por su ámbito de jurisdicción se encuentran más cerca de las comunidades. De todas formas, a fin de evitar ineficiencias, a partir de un discurso demagógico con supuesto contenido de participación democrática, las funciones delegadas deben ser sometidas a evaluación, corresponder a los recursos fiscales, técnicos y humanos descentralizados necesarios para su desempeño y principalmente, concentrarse en competencias administrativas para la gestión de recursos orientados a resolver necesidades locales y por ende no estructurantes del conjunto distrital.

La delegación de funciones y responsabilidades que superen la escala local conduce al desmembramiento de la célula básica del Estado, el municipio, y de su estructura urbana, y en el caso del Distrito Capital, impediría sentar las bases para una planeación metropolitana.

La correcta jerarquización de funciones desde el nivel centralizado hasta el descentralizado exige precisar sus sistemas de relaciones de dependencia e interdependencia con base en una clara y técnica desagregación de las competencias regionales, departamentales, provinciales, metropolitanas y municipales en los distintos sectores y escalas de interés.

En consecuencia, la jerarquización y distribución de funciones se sustenta en un **sistema de Información** que identifique y mantenga actualizadas las necesidades y los recursos del conjunto distrital y de sus zonas o localidades que permita diferenciar acciones de competencia local o como lo señala la Ley 1a de 1992 "la gestión de los asuntos propios de su territorio"⁶ de las que actúan sobre el entero Distrito y el conjunto de la población. Como complemento, la constitución de un **Banco de Proyectos Distritales y Locales**, asegurará mayor transparencia en la distribución de los recursos centrales y descentralizados.

CRECIMIENTO ARMONICO E INTEGRADO DE LA CIUDAD, DEL MUNICIPIO O DEL AREA METROPOLITANA MEDIANTE UNA GESTION TOTALMENTE DESCENTRALIZADA?

Un buen ejemplo del peligro que encierra "querer descentralizarlo todo", se manifiesta en los objetivos generales señalados en el Plan de Desarrollo presentado por la actual administración distrital, principal instrumento de planificación con el que cuentan los

⁶ Ver: Ley 01 de Enero 28 de 1992 "Por la cual se provee a la organización y el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital"

municipios y el Distrito Capital. El artículo 1o del **Anteproyecto de Acuerdo** que presenta la actual administración a discusión de la ciudadanía y el Concejo Distrital, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993-1995", presenta entre sus objetivos generales "...dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con un amplia participación comunitaria". Este objetivo, debe introducir como requisito, la reestructuración, el fortalecimiento y la modernización de las entidades del orden centralizado y descentralizado, y en especial, superar los problemas de dispersión de decisiones por la incorrecta interpretación de la autonomía de las entidades descentralizadas, condición sin la cual es imposible lograr los demás objetivos que buscan "...asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad; mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios; recuperar el ambiente conservar los recursos naturales; facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo...".⁷

El interés de garantizar una gestión descentralizada del crecimiento integral no puede hacer olvidar, como se dijo, que no se trata de administrar una ciudad menor o intermedia, sino de un municipio especial que hace eje a un gran centro metropolitano. Este interés se enfrenta a la inexistencia de una legislación que regule el régimen de las áreas metropolitanas y del Distrito Capital en desarrollo de los preceptos constitucionales,⁸ y principalmente, a la escasa experiencia en la definición de proyectos que ejerciten los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre municipios y zonas intramunicipales. Se trata entonces de la puesta en marcha de un proceso que siente las

⁷ Ver: "Plan de Desarrollo - Prioridad Social 1993 - 1995 Santa Fe de Bogotá. Distrito Capital - Imprenta Nacional de Colombia - 30 de septiembre de 1992.

⁸ Ver: Título XI "De la organización territorial", capítulos 1, 3 y 4, y artículo 319 de la Constitución Política de Colombia. Consejería para la Modernización del Estado, Presidencia de la República.

bases para la instrumentación de estrategias futuras a partir de la programación y ejecución de obras de interés metropolitano y de racionalizar la distribución de funciones y responsabilidades entre aquellos municipios que por propia iniciativa y sin rigideces normativas comprendan los beneficios de concertar el desarrollo.

Diversos proyectos de interés metropolitano han sido identificados en la larga trayectoria de las relaciones de Bogotá con los municipios vecinos. Un buen ejercicio de concertación de proyectos lo podrían constituir la planificación y construcción de la vía Perimetral de la Sabana y de los servicios públicos de energía y acueducto según un plan de expansión que consulte las necesidades y los recursos de cada una de las entidades territoriales participantes. Organizar un proceso de concertación de recursos y esfuerzos entre los municipios de la sabana, puede presentar mejores elementos para adelantar una posterior legislación que valiosos intentos teóricos, algunos de los cuales ya han demostrado su inutilidad en la confusa experiencia en la regulación de las áreas metropolitanas.

A su vez, serán los proyectos promovidos por la Administración central del Distrito, los que marquen la ruta a seguir en la gestión municipal y urbana adelantada por las corporaciones públicas denominadas Juntas Administradoras Locales. Estas Juntas vienen siendo reconocidas como autoridades representativas del proceso de descentralización con participación comunitaria, según lo establecido en la Ley 1a. de Enero 28 de 1992⁹, el Acuerdo 2 de Enero 29 de 1992¹⁰ y el Acuerdo 6 de Abril 30 1992¹¹, al tener

⁹ "Por la cual se provee a la organización de las Juntas Administradoras Locales, en el Distrito Capital"

¹⁰ "Por la cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales". La pasada elección de ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales demostró, por el bajo nivel de votación y los 150.000 votos en blanco, que en el Distrito Capital, aún no desarrollan formas de participación ciudadana, ni que se han resuelto los problemas de desconfianza hacia las instituciones representativas. En el caso particular de las Juntas Administradoras Locales, la falta de información sobre sus funciones y el limitado papel que en la práctica se les ha asignado, explica el desinterés generalizado por su elección. La participación ciudadana nace de compromisos con las

competencia para tomar decisiones sobre la planeación del desarrollo local, en concordancia con los planes de desarrollo económico y social y de las obras públicas del Distrito Capital. Este sistema de distribución puede mostrar eficacia siempre que las Juntas Administradoras Locales y la comunidad tengan conocimiento y claridad acerca sus competencias en "la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan el ámbito metropolitano distrital y supralocal y prestar aquellos servicios y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad distrital".¹²

Hasta el presente, contrario a lo que se esperaba en los desarrollos posteriores a la Ley 1a de 1992, en especial en el Plan de Desarrollo, el Distrito Capital carece de una metodología de planificación que articule la gestión integral y local, y permita clarificar la asignación de las competencias a las Juntas en los planes integrales a escala zonal y por sectores económicos y sociales. Tampoco igual que lo señalado en el nivel nacional, se han reservado los recursos para garantizar en el mediano plazo, una infraestructura técnica e institucional de soporte a las estrategias descentralizadoras. Esto se explica en las deficiencias ya señaladas en la administración central y descentralizada del Distrito, en su grave situación fiscal afectada por una deuda del orden de US \$ 2.347 millones de dólares tal como lo reconoce el Señor Alcalde Mayor en su informe a la Comisión de Presupuesto del Concejo y en el alto contenido demagógico de algunos discursos descentralistas como se manifiesta en la propuesta de elección popular de alcaldes locales.

prácticas reales de gestión. Si les aseguran funciones y recursos específicos ligados a actividades de carácter comunitario en una escala de servicios no estructurantes de la ciudad, es probable que el conjunto de la ciudadanía, encuentre interés en elegir este tipo de representantes.

¹¹ "Por el cual se efectúa el reparto de competencias a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización administrativa de las localidades...y se reglamenta su funcionamiento."

¹²Ver: Artículo 3o del Acuerdo no. 6 de 1992.

A manera de ilustración, la atribución a las Juntas Administradoras Locales de "efectuar la construcción y mantenimiento de proyectos locales tales como: vías y zonas verdes, con excepción de las vías de carácter metropolitano y las zonas verdes ubicadas sobre las vías V-0 a V-4", se enfrenta a las dificultades originadas en el grado de dependencia de sus decisiones locales con respecto a la calidad de un Plan Vial General al cual deben conectarse y que es competencia del Concejo. Igualmente, tal como lo ha demostrado la experiencia administrativa en los años anteriores, las juntas administradoras zonales deberán tener conocimiento de las exigencias operativas derivadas del mantenimiento de las vías, función cuya eficacia no sólo radica en la disponibilidad de recursos financieros sino especialmente, en la existencia de instrumentos de coordinación y programación de las obras de expansión, mantenimiento y reparación de redes de acueducto, alcantarillado, gas, teléfono y demás servicios públicos, funciones que han sido tradicionalmente centralizadas en las entidades descentralizadas del Distrito, con el fin de garantizar economías de escala en la producción de materiales y en el manejo de la maquinaria.

Adicionalmente, estas Juntas se enfrentan a las deficiencias del pasado, que han hecho manifiesta la ausencia de estudios que señalen la magnitud de los recursos requeridos para la construcción y el mantenimiento de las vías en las distintas zonas del Distrito. Por tanto, poco podría esperarse del desempeño de funciones asumidas con escasos recursos y sin contar con una infraestructura idónea de gestión sustentada en técnicas de planificación, en un sistema geográfico y estadístico de información, en métodos de seguimiento, control, vigilancia y de evaluación de los procesos de decisión y ejecución.

Finalmente, para continuar ilustrando el escenario, la posibilidad de trasladar la competencia de planificar, construir y mantener las vías locales depende también de la claridad de las normas que han sido definidas en acuerdos y decretos reglamentarios que

regulan los Tratamientos de Desarrollo Urbanístico, de Incorporación y de Adaptación de Areas suburbanas. Hasta el presente, estas normas generales y particulares son de responsabilidad del Concejo Distrital quien define mediante acuerdo, el Plan de Ordenamiento Físico y cuyos decretos reglamentarios continúan bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de Planeación Distrital entidad del orden centralizado de la capital.

De este esquemático ejemplo se concluye que gran parte de la eficiencia en el desempeño de las funciones descentralizadas depende de la articulación de las decisiones locales con aquellas de la administración central y de los mecanismos de control y vigilancia que se definan en los dos niveles administrativos. Por tanto, se propone en esta etapa del proceso de descentralización del Distrito Capital, concentrar esfuerzos en desarrollar sistemas integrales de planeación que deben sustentarse en la capacidad de control y vigilancia que caracteriza los agentes públicos y comunitarios del nivel descentralizado.

Las acciones de apoyo para desarrollar las capacidades de control, vigilancia y evaluación de las comunidades y sus representantes, deberán constituirse en estrategia fundamental de la primera fase de un proceso de descentralización gradual, flexible y selectivo que se someterá a prueba con base en la definición de programas y proyectos concretos para ser ejecutados en las localidades. La práctica de proyectos con participación comunitaria en la toma de decisiones y en la ejecución, más que las confusas normas legislativas, harán de la descentralización una realidad. Por el contrario, la incorrecta interpretación de la gestión descentralizada se convertirá en un elemento más de frustración política y participativa de las comunidades locales.

En síntesis, la descentralización selectiva, gradual y flexible que debe instrumentarse en un municipio con más de 5 millones habitantes, es imperiosa para lograr un mayor acercamiento entre administradores y administrados, siempre que no se pierda la presepectiva del desarrollo integral de la capital y su área metropolitana. Por tanto, la posterior legislación realizada a partir de la experiencia en la programación y ejecución de proyectos intermunicipales en el area metropolitana y en las localidades, debe realizar una correcta jerarquización y distribución de funciones, con el fin de distinguir aquellas de carácter estructurante que no pueden ser delegadas, de las propias de cada localidad. El plan vial general, los niveles superiores de atención en salud, educación y recreación, las redes matrices de servicios públicos, el ordenamiento físico de usos metropolitanos y distritales y su respectiva asignación presupuestal, son funciones de una entidad centralizada de planeación socioeconómica y física que debe fortalecerse y pasar de ser una entidad de trámite de licencias a una entidad que maneje instrumentos financieros, presupuestales y reglamentarios que guíen el crecimiento económico y el bienestar social de la población. Como resultado de este fortalecimiento, en el mediano plazo, las Juntas Administradoras Locales podrán manejar parte del presupuesto con destino exclusivo a la inversión en obras de impacto en su respectiva jurisdicción.

NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTION DESCENTRALIZADA

El principal instrumento para fortalecer las funciones propias de una administración descentralizada para una gestión Integral del Distrito Capital, consiste en iniciar programas de asistencia técnica a las instancias responsables de la planeación local. En este sentido, la correcta zonificación de la ciudad en localidades debe tener en cuenta los altos diferenciales en la calidad de vida que se registran en los barrios y zonas de la capital y la heterogeneidad en el papel que desempeñan en la estructura metropolitana, urbana, suburbana y rural de Santafé de Bogotá.

Como se dijo, los municipios del país y en particular el Distrito Capital deben asumir especiales funciones en el campo social como quiera que el Gobierno Nacional en la práctica del proceso descentralista, entiende que mejorar las condiciones de vida de los habitantes es una responsabilidad de los gobiernos locales. Esta nueva concepción se sustenta no sólo en las normas constitucionales de descentralización fiscal y administrativa sino también en la sustitución del modelo intervencionista del Estado por un mayor protagonismo del mercado, en el cual, al cual se le reconoce al sector privado mayor eficiencia aún en la prestación de servicios de servicios públicos, es decir en aquellos de uso colectivo.

De todas formas, la descentralización de funciones debe tomar en consideración, que la factibilidad y rentabilidad social y económica de vincular al sector privado a la prestación de servicios altamente subsidiados para un importante sector de la población, depende de la posibilidad de que las empresas puedan competir en eficiencia al introducir economías de escala en su producción. Esta particular producción requiere la construcción de importantes infraestructuras y se fundamenta en la existencia de considerables magnitudes de demanda para garantizar costos marginales decrecientes. Estas estrategias de privatización pueden convertir en utopía la descentralización de algunos de estos servicios al demostrarse que es tan deseconómico descentralizar como mantener las ineficiencias de empresas altamente politizadas

Ante esta nueva orientación en el papel de Estado, las entidades territoriales y en particular el Distrito Capital deberán asumir mayores compromisos en la ejecución de proyectos de alto contenido social. Con el fin de preparar al Distrito Capital para amortiguar los efectos de las nuevas políticas y disminuir las condiciones de desequilibrio social, pobreza y desigualdad entre sus residentes debe fortalecer su capacidad de planeación mediante la creación de un Consejo Distrital de Política Social, Económica y

Fiscal, instancia que deberá reemplazar la actual Junta de Planeación Distrital y en la que participen representantes de las localidades, los gerentes de las empresas de servicios públicos, vías y transporte y especialmente las autoridades responsables del manejo fiscal. Ello, con el fin de superar prácticas ineficientes que diferenciaban las funciones de planeamiento físico de las construcciones privadas, de las decisiones incorporadas a los planes de expansión de las empresas de servicios públicos y de aquellas orientadas al recaudo fiscal y el manejo presupuestal.

La constitución de un organismo rector de la planificación integral deberá tener como primera tarea la reorganización de las 20 localidades del Distrito Capital con el objetivo de convertir su estructura administrativa en instrumento eficaz de la componente de gestión descentralizada. La reorganización de los límites de las localidades debe interpretar el artículo 322 de la nueva Constitución en el sentido de evitar una división del territorio según una composición socialmente homogénea de sus habitantes. La organización de las localidades con base en la homogeneidad por estrato socioeconómico, guetificaría la ciudad y estimularía prácticas "benefactoras" en la signación de recursos sin que ésta pueda ser ponderada por el esfuerzo fiscal en el recaudo de impuestos y tributos, por cuanto las zonas de residencia de la población de menores ingresos no cuentan con una infraestructura económica que facilite la medición del esfuerzo fiscal aún si este indicador se le ajusta con su capacidad económica, medida con relación a su actividad.

La sectorización de la capital debe incorporar áreas heterogéneas por usos y estratos con el fin de garantizar un mayor equilibrio entre demandas por infraestructura social y demandas por infraestructura física de apoyo a actividades productivas y comerciales. lo que mejoraría los recaudos por impuesto predial, de industria y comercio y la contribución de valorización, entre otros.

Complementar una conveniente división del territorio con un manejo eficiente del presupuesto central y descentralizado¹³ que consulte el grado de desarrollo de las estructuras administrativas de las localidades y las necesidades de las zonas, viabilizará el paso de la primera a la segunda fase del proceso descentralista. La primera, con énfasis en el desempeño de funciones de control, vigilancia y evaluación de las responsabilidades descentralizadas por parte de la administración local, La segunda orientada a manejar parte del presupuesto distrital.

Importante papel asume en la segunda etapa del proceso descentralista. la gestión de los recursos en las localidades redefinidas. En esta perspectiva, **los modelos de distribución zonal y sectorial del presupuesto** podrían aplicarse a la gestión de los **Fondos de desarrollo local** que fueron creados por el Acuerdo 6 de 1992 como quiera que permiten vincular objetivos del Plan General del Distrito a a los planes locales. El **modelo de distribución zonal** tiene en cuenta, el índice de calidad de vida , el esfuerzo fiscal en el recaudo de los impuestos de predial y de industria y comercio, la población y la capacidad económica de cada localidad. La distribución de los recursos se realiza en proporción directa al índice de calidad de vida, al esfuerzo fiscal y en proporción inversa a la capacidad económica de cada zona., resultado que se ajusta por el factor de la población residente. Se relacionan así, factores de desigualdad social, capacidad administrativa y localización de la actividad económica.

El **modelo de distribución zonal** responde a la heterogeneidad de las localidades en cuanto las necesidades básicas insatisfechas de servicios públicos y sociales varían de zona a zona dependiendo de su antigüedad, estratificación socio-económica, estructura de la pirámide de edades y grado de desarrollo de los asentamientos humanos. Este

¹³ La Ley 01 de 1992 estableció la asignación del 2% de los ingresos corrientes de la Administración Central del Distrito a las localidades. Esta asignación pasará en 1993 al 10% y a partir de este año, se incrementará en 2% anual, hasta completar en 1998, el 20% como mínimo.

modelo permite establecer la jerarquía de inversiones en servicios como la salud oral, prevención de la drogadicción, atención a la tercera edad, prestación o mejoramiento de los servicios públicos de alcantarillado, energía, acueducto, para la construcción o mantenimiento de vías, y si los programas de vivienda deben orientarse a resolver el hacinamiento, la mala calidad de las estructura, entre otras variables del nivel de vida.

ALGUNAS CONCLUSIONES

La estrategia de descentralización de Santafé de Bogotá deberá ser **gradual** en cuanto la delegación de funciones del nivel central al descentralizado depende del grado de desarrollo institucional actual y futuro de las distintas entidades que conformen la estructura de gestión de distrito y de los municipio de su area metropolitana. **Flexible**, con el fin de permitir ajustar la estrategia y los instrumentos, si no se alcanzan los resultados en cada etapa del proceso y en función del crecimiento económico, el desarrollo social y la expansión urbana. **Selectiva**, con el objetivo de racionalizar el uso de los recursos técnicos, financieros, operativos y humanos disponibles en cada coyuntura, de manera que se logre una descentralización que modernice la administración pública sin crear falsas expectativas entre la población mediante promesas de participación y cogestión con las comunidades de recursos inexistentes y de delegación de ineficiencias.

Esta propuesta para el proceso de descentralización de la capital, requerirá reformar los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial y revisar periódicamente la legislación que se expida sobre la materia a partir de la experiencia.

Las dificultades que se han registrado en el pasado para constituir un área metropolitana para la planificación integral, siguen vigentes a pesar de haber superado la Constitución de 1991, algunos problemas legales en torno a el tipo de entidad que se constituye en su

conformación. En particular, quedó claro que se trata de una entidad administrativa y no territorial como fue la confusión característica que se expresó con posterioridad a la reforma de 1.968 y posteriores reglamentos. A pesar de la claridad introducida por la Constitución al independizar la decisión de su conformación de las asambleas departamentales y hacerla depender de la consulta popular, se mantienen las barreras antes mencionadas de baja capacidad de gestión del Distrito y los municipios vecinos y de escasa experiencia en la cofinanciación de proyectos entre entidades territoriales de igual o diferente jerarquía.

En consecuencia, la Ley que se expida sobre el régimen de las áreas metropolitanas, en cambio de fijar estrictas normas para la coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre municipios, debe estimular la concertación de proyectos, de tal forma, que a partir de la experiencia, se asegure su conformación, con posterioridad a la evaluación que realice la comunidad sobre los beneficios que se derivan de proyectos asociativos con base en una eficiente gestión. Lo anterior, por cuanto mientras el Distrito Capital y los municipios de la Sabana no fortalezcan sus propias entidades de planificación económica financiera y física, y se avance en la eficiencia, la conformación del área metropolitana será inconveniente en el corto plazo.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Distrito Capital, disminuye en forma relativa su participación en las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional, como resultado de la reducción de los recursos del Situado Fiscal al compartir el 15% de esta transferencia con los distritos de Cartagena y Santa Marta, deberá realizar un esfuerzo adicional para fortalecer su capacidad de recaudo, en especial, del impuesto predial el que presenta un rezago importante con respecto a otros municipios del país.

La modernización del sistema presupuestal y financiero del Distrito, con base en una reforma a su código fiscal y a los procedimientos que de este se desprenden, debe incluir mecanismos que incorporen la unidad de caja para sus instituciones del orden central y descentralizado. Ello permitirá ahorros en el conjunto de la administración y facilitará la evaluación integral de la situación financiera de la capital, y de su margen de ahorro y endeudamiento.

En conclusión, la complejidad de la administración de la capital requiere un estudio detallado de los distintos aspectos del desarrollo municipal y metropolitano que interesan a una gestión que introduzca la administración descentralizada. Se han señalado en forma general algunas políticas que deben guiar el proceso, bajo el criterio de reconocer, que solo una reforma estructural del Distrito garantizará avanzar en su eficiencia, como quiera que algunas intervenciones sectoriales ya realizadas, no han resuelto los cuellos de botella que impiden acelerar en su crecimiento y desarrollo.