

La Importancia de la Gestión Pública en el Proceso de Construcción de la  
Sociedad



ALFONSO ROMERO OCHOA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
GRUPO 47B  
BOGOTÁ, 2013

La Importancia de la Gestión Pública en el Proceso de Construcción de la  
Sociedad



ALFONSO ROMERO OCHOA

Trabajo presentado a:  
FANETH SERRANO LEDESMA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
GRUPO 47B  
BOGOTÁ, 2013



## INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Bogotá D.C. convergen una amplia variedad de culturas, producto de la realidad histórica y actual del país. En este sentido, sobre la administración Distrital recaen una serie de retos y responsabilidades particulares, que incrementan la complejidad de los procesos que se implementen a nivel social, dada la heterogeneidad de los mismos ciudadanos del territorio.

En el presente ensayo, en su primer capítulo, se realizará una aproximación histórica al conflicto interno colombiano, desde su inicio en la época hispánica hasta la actualidad, con el fin de establecer las condiciones socio-culturales que han determinado la realidad así como el perfil de los individuos que generacionalmente han estado inmersos en ella. Con la caracterización del individuo, se procederá a identificar las principales dificultades a las cuales se enfrenta la administración distrital en la implementación de sus procesos y políticas generadoras de cambio y mejora en el ámbito social.

Posteriormente, en el desarrollo del capítulo segundo, se pretende realizar una valoración de las estrategias y herramientas empleadas actualmente, y por las últimas administraciones, en los procesos de transformación social. El objetivo es establecer la viabilidad de las mismas, a partir de su análisis conceptual frente a los resultados obtenidos, que permita validar, o no, su impacto en la comunidad, particularmente en relación con la primera infancia, dada su relevancia en la manera como se proyecta a futuro la ciudad.

Finalmente, en el último capítulo se analizará, desde el punto de vista teórico y psico-social, la pertinencia de las acciones y políticas de la actual administración Distrital, estableciendo una serie de recomendaciones y sugerencias encaminadas a sugerir mejoras en la gestión pública que efectúa el gobierno distrital.

El liderazgo ha sido objeto de todo tipo de estudio y análisis, así como lo ha sido la corrupción, pero encontrar la manera de concebir el primero como un detonante de la segunda, es desdibujar su percepción semántica de un tajo. Así también, atribuirle al liderazgo la absoluta culpabilidad de la corrupción, es como imputarle a un Mandatario (Presidente o Primer Ministro) y sus modelos, la responsabilidad del desequilibrio social y económico de las naciones. Sin embargo, existe una estrecha relación de causa y efecto entre uno y otra.

Por consiguiente, identificar que una errada formación infantil, basada en la imitación y el eco que el menor hace de sus mayores cercanos, contribuye directamente en una equivocada influencia de quien adopta el rol de líder sobre sus seguidores. Infantes y menores en este caso. Con lo que se asegura un liderazgo que permita enfocarse en el grupo de seguidores, que siga sus ejemplos, sobre la base de relaciones de imitación y seguimiento.

Esta relación puede establecerse mediante el análisis axiológico (de valores) de su equivocada acepción, toda vez que de éste hay suficiente evidencia. Así, el liderazgo se imputa sobre conceptos de principios y valores, pues un líder sin ellos, es solo un cabecilla de masas o de grupos, sobre los que no influye más que para sus propósitos. Un líder debe ser capaz de influir en sus seguidores, solo si su acción y con su ejemplo, beneficia a la sociedad y sus adeptos, razón por la cual se considera el liderazgo desde su significado meramente propositivo y formativo, enmarcado en su propia ética.

De allí que se haga necesario consolidar el liderazgo, exclusivamente sobre principios básicos de criterio, carácter y valor, para que quien tenga la oportunidad de educar, lo haga con la responsabilidad y la obligación de recuperar la concepción formativa del liderazgo, erradicando su sentido precursor de acciones corruptibles. Los valores son su fundamento y son ellos los que servirán de ruta a quien se una a esta causa.

## **CAPITULO 1**

### **Naturaleza y fundamento del proceso de evolución social en Bogotá**

Colombia es un país donde la diversidad ha sido históricamente una característica de su sociedad. Desde la misma gestación de la nación, han existido diferencias culturales, sociales y económicas que han motivado procesos de segregación y/o discriminación que han resultado en guerras y/o conflictos internos.

En el año de 1781, mientras transcurría el periodo hispánico, se produjo la denominada Insurrección de los Comuneros, la cual fue el primer movimiento de la sociedad criolla en contra de los españoles. En aquel momento la sociedad estaba sometida al servicio de la corona española, la cual había influenciado radicalmente la cultura y costumbres de los habitantes nativos del territorio nacional. Las diferencias entre los criollos y los foráneos españoles, habían dado lugar al inicio del proceso independentista.

Producto de la invasión francesa a España en 1808, se produjo un derrumbe de la monarquía española bajo el reinado de Fernando VI. La inestabilidad del gobierno español ocasionó una ausencia de poder, lo cual motivo el surgimiento, a partir de 1810, del periodo denominado la Patria Boba. Éste periodo se caracterizó por los intensos combates internos entre los independentistas, para definir la forma de gobierno que el nuevo estado debería tener. La lucha constante entre federalistas y centralistas produjo, en esta nación apenas en formación y desarrollo, la inestabilidad política y varias guerras regionales y civiles en todo el territorio.

Ante tales divisiones, los españoles pudieron retomar el control del país en 1816. Esta situación evidencia la afectación histórica que ha tenido en el país y en la sociedad, las divisiones y los conflictos internos, originados en la intransigencia y en la radicalización del pensamiento, en la polarización de sus individuos. La actuación divergente de los centralistas y federalistas condujeron al desaprovechamiento de la oportunidad de independización y el fortalecimiento inmediato de la república colombiana.

Esta etapa de la historia nacional culmina con la batalla de Boyacá, el 7 de agosto de 1819, mediante la cual se logra la independencia de Colombia de la corona española. La segregación de los criollos atrasó la independencia de la república, generando la disipación de recursos humanos, físicos y económicos, que pudieron haberse utilizado en procura de un beneficio común de la sociedad de aquella época y, posiblemente, con repercusiones positivas para las generaciones posteriores.

Pese a haberse obtenido la independencia, el primer siglo de la república (1835-1885) estuvo caracterizado por una serie de guerras y conflictos internos. En éste periodo se produjeron cerca de cuarenta guerras civiles y una nacional, generando una fuerte inestabilidad política, social y económica.

En 1886 inicia un periodo de hegemonía presidencial del partido conservador, el cual dura cuarenta y cinco (45) años. En 1930 el partido liberal logra por primera vez el poder, reteniéndolo durante dieciséis (16) años. Esta situación política, desencadenó una profunda división social al interior del país que derivó en la “La Violencia”, la cual tiene su génesis en el Bogotazo, con la muerte de Jorge Eliecer Gaitán. Este fenómeno estaba caracterizado por la persecución política enmarcada en la guerra civil entre liberales y conservadores. Por cuenta de ésta situación se produjeron cerca



de 300 mil muertos, lo cual motivó el éxodo de miles de campesinos al interior del país y hacia otras zonas donde el conflicto tenía menor incidencia.

Esta problemática social transformó la economía del país, de ser casi completamente agrícola, hacia una sociedad principalmente urbana. La radicalización del pensamiento político de éste periodo generó una nueva división en la sociedad colombiana. El poder obtenido por cada partido en la república impactó profundamente a la sociedad, cuyo resultado fue la muerte de miles de colombianos, situación que en sí misma, radicalizó aún más la división interna que vivía el país.

Los territorios desalojados fueron adquiridos por los industriales de la época a bajos precios, aprovechando la estampida social que buscaba escapar de la violencia. La población que fue desterrada de sus tierras se convirtió principalmente en población agraria asalariada, reduciendo su calidad de vida y bienestar en beneficio de los nuevos hacendados industriales. La productividad de estas tierras se elevó considerablemente por el incremento de la mano de obra y la reducción de los salarios del sector, producto del exceso en la oferta de la misma.

Con ocasión de esta situación, la división política de la época empezaba a generar una nueva división económica en la sociedad. El desarrollo industrial generó grandes beneficios para los empresarios, pero fue precisamente ésta situación la que desencadenó una afectación económica generalizada en la base de la sociedad, resultado de los procesos políticos y civiles previamente acontecidos. Esta situación se mantiene aún hoy en la sociedad colombiana, donde se observa la distribución inequitativa de la riqueza, la afectación de las clases menos favorecidas y el enriquecimiento aún mayor de los empresarios que dominan las industrias que operan en el país.

Con el fin de terminar el periodo de la Violencia, se forma una coalición en 1958 que se mantiene vigente hasta 1974, la cual fue llamada el Frente Nacional. El objetivo era distribuir el poder equitativamente entre los dos partidos políticos existentes. El acuerdo permitía la alternancia en la presidencia y una cantidad proporcional de candidatos liberales y conservadores en el parlamento.

El acuerdo reflejaba la intención clara, manifiesta y de emergencia, de la sociedad, por disminuir la segregación existente que estaba lacerando profundamente la configuración del estado democrata y legal que se anhelaba conseguir y mantener. Sin embargo, también evidencia la intención de los dos partidos tradicionales (conservador y liberal) en retomar, aunque sea de manera alternada, el poder que se encontraba en manos del general Gustavo Rojas Pinilla, una vez se instauró la dictadura mediante la cual se les desplazo por causa de la violencia generada producto de la polarización bipartidista.

Con la dictadura del Rojas Pinilla se buscó eliminar los grupos de guerrillas que se habían instaurado en varias zonas del territorio nacional. Una vez se instauró el Frente Nacional, se intensificó el propósito de eliminar estos grupos insurgentes, así como cualquier manifestación comunista armada. Algunas de las guerrillas se desmovilizaron, sin embargo, algunas simplemente se replegaron a otras zonas del país, generando las denominadas “repúblicas independientes”.

Esta situación fue el inicio de las fuerzas revolucionarias armadas en Colombia. Inicialmente motivadas en una actitud de autodefensa campesina. Ante la arremetida del gobierno contra estos grupos armados, terminaron replegándose en la selva donde constituirían en 1974 las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). El surgimiento de éste grupo marca

el inicio del conflicto interno armado en el país, el cual ha generado toda clase de repercusiones sociales, políticas, económicas y culturales.

Hasta el inicio de la década de los 80, el crecimiento de las FARC fue lento. Sin embargo, a partir de ese momento, se toma la decisión de desdoblarse en frentes para incrementar el número de subversivos que integraban de la guerrilla. Esta posición determinó una afectación social a nivel nacional pues el reclutamiento se extendió a todos los territorios del país, generando procesos de vinculación que afectaron la composición y bienestar de las comunidades.

El reclutamiento de civiles por medio de diferentes estrategias (apelando a la convicción o a la represión) motivó un incremento significativo de los miembros de la guerrilla. Esta situación a su vez, recrudeció en una intensificación del conflicto y en una mayor presencia de las FARC a lo largo del territorio. Adicionalmente, la financiación de este grupo armado consistía inicialmente en la exigencia del pago de cuotas por parte de los campesinos y ganaderos, quienes se vieron obligados a efectuar su pago con el fin de evitar medidas violentas en su contra.

Las acciones delictivas de las FARC han intensificado y contribuido al desempleo, analfabetismo, desplazamiento, pobreza, violencia e incluso, han motivado la degradación de la imagen del país a nivel internacional, con la consecuente afectación económica que se deriva de ello.

Según datos de Amnistía Internacional más de 70.000 civiles han muerto a causa del conflicto armado interno en solo los últimos 20 años; más de 3 millones de personas se han convertido en desplazados internos desde 1985; de ellas más del 60 por ciento han sido obligadas a marcharse de zonas de importancia agrícola o de otra índole económica. Entre las víctimas

del conflicto también se encuentran aquellos que hacen parte de las desapariciones forzosas, torturas, detenciones arbitrarias, entre otros.

A partir del surgimiento y accionar de las FARC, se han generado una serie de fenómenos sociales posteriores tales como el surgimiento de los paramilitares, un grupo de autodefensas que generaron la oposición armada al movimiento de la guerrilla. Las autodefensas eran patrocinadas por grupos de ganaderos, terratenientes y narcotraficantes de las regiones donde operaban, debido a las amenazas y extorsiones de las guerrillas (FARC, ELN y EPL). Más del 70% de sus ingresos provenían del narcotráfico; igualmente se financiaban con el secuestro y la extorsión, además de recibir dinero de multinacionales que operaban en las zonas bajo su control. También recibieron colaboración de varios miembros de las Fuerzas Armadas y de políticos colombianos.

En la década de los 80's también se produce el surgimiento de un nuevo fenómeno social en el país, el narcotráfico. Con el surge una nueva clase socioeconómica que influenció a la nación, desde la configuración agrícola hasta lo más profundo de los ámbitos político y económico. Aunque en un principio las FARC manifestaron su total aversión por los grupos narcotraficantes, finalmente realizaron su vinculación con el propósito de mantener un flujo de financiación estable y continuo.

El narcotráfico en Colombia ha operado principalmente a través de cuatro carteles que han operado de manera consecutiva y en algunos casos, simultáneamente: Cartel de Medellín, Cartel de Cali, Cartel del Norte del Valle y Cartel de la Costa.

Producto de la intención de evitar los procesos de extradición, estos carteles han emprendido guerras contra el Estado que han afectado a la sociedad en

general. Como resultado se tienen atentados terroristas, secuestros, asesinatos selectivos, incremento en el consumo, medidas económicas de otros países en contra de Colombia por ser productor ilegal. Han generado una afectación en la sociedad colombiana, transformando la concepción y el entendimiento de la realidad de manera diferente a como ocurre en otros países de la región, con problemáticas sociales no tan complejas.

La conformación de la Unión Patriótica (1985) pretendía, de manera análoga como ocurrió con el Frente Nacional, la solución por la vía política al conflicto armado que se experimentaba con las FARC y otros grupos insurgentes vigentes o retirados. Este movimiento pretendió constituirse como un partido político de izquierda que sirviera de salida negociada al conflicto armado. Sin embargo, la actuación de los grupos de autodefensas y del narcotráfico ocasionó la muerte de un sinnúmero de sus miembros, razón por la cual finalmente el movimiento se desintegró y las guerrillas continuaron con su participación armada en el conflicto.

Entre los años 1980 y 2000, los grupos paramilitares ejecutaron a más de 3.500 personas y se apoderaron militarmente de 6.000.000 de hectáreas de tierra. Causaron el desplazamiento forzado de miles de personas, así como la desaparición de cerca de 15.000, muchos de ellos asesinados y enterrados en fosas comunes.

A mediados de 2003, el grupo firmó un acuerdo de desmovilización con el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Como resultado, cerca de 30.000 combatientes abandonaron las filas de las Autodefensas y sus comandantes cesaron las operaciones. Sin embargo, se ha evidenciado que algunos de los líderes continúan delinquiendo desde la cárcel, por lo cual, algunos han sido excluidos del proceso de Justicia y Paz. Entre tanto, muchos de los

combatientes que decidieron no deponer las armas han configurado grupos denominados BACRIM, mediante los cuales continúan delinquir.

Aunque las autodefensas surgieron como un grupo contrainsurgente, también cometieron crímenes de lesa humanidad contra la sociedad. Su influencia en el territorio nacional implantó un régimen que creaba oposición a la amenaza que aportaba la guerrilla, en cuyo centro del conflicto permanecía la sociedad colombiana, quien era la principal afectada por las actividades de uno y otro bando. La instauración de este movimiento también ahondó los problemas económicos del país e incremento la segregación y las limitaciones en una sociedad profundamente afectada.

En la década de los 90, se genera nuevamente un proceso político-social que concluyó con un proceso de paz con varias de las guerrillas existentes (EPL, ERP, Movimiento Armado Quintín Lame, M-19), y con la realización de una asamblea constituyente, de la cual surgió la Constitución Política de Colombia, vigente en la actualidad. A finales de esa misma década (1998-2000) se adelanta nuevamente un proceso de paz con las FARC el cual no concluyó debido a las polémicas y delitos cometidos por la guerrilla durante las negociaciones.

En el transcurso de la última década se han generado golpes militares importantes a los líderes de la guerrilla, sin embargo, a nivel político el panorama no ha cambiado significativamente hasta el año pasado, por cuenta del inicio de los diálogos de paz que se adelantan en la Habana y Oslo, entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano.

En éste contexto pueden apreciarse las dificultades sociales que han atravesado las diferentes generaciones de la sociedad colombiana. Estas situaciones han derivado en una serie de limitaciones e injusticias que han

afectado las condiciones y oportunidades de la población con mayor grado de vulnerabilidad. En todo el territorio nacional existen limitaciones en cuanto al acceso a los servicios de la salud, oportunidades laborales, acceso a vivienda digna y propia, dificultades relacionadas con la alimentación (abastecimiento, precios elevados, etc.), y la educación, principal inductor de cambio en una sociedad.

Al igual que en todo el resto del país, en Bogotá el proceso de urbanización acelerado no se debe exclusivamente a la industrialización, ya que tal como se ha mencionado anteriormente, las complejas razones políticas y sociales, tales como la pobreza y la violencia, han motivado la migración del campo a la ciudad a lo largo del siglo XX, determinando un crecimiento exponencial de la población en las zonas urbanas y el establecimiento de cinturones de miseria en sus alrededores.

La Consultoría para los Derechos Humanos, Codhes, en el periodo 1999-2005 indica que llegaron a Bogotá más de 260.000 personas como resultado de procesos de desplazamientos, aproximadamente el 3,8 % del total de la población de Bogotá. Las localidades donde se concentran la mayoría de la población desplazada son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme. En Bogotá la problemática social adquiere una relevancia particular, pues a pesar de ser el centro económico e industrial del país mantiene una serie de disparidades sociales en los diferentes territorios que la componen.

Según la misión del Foro Nacional por Colombia, establecida para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, en el año 2005 la ciudad presentaba un 28,5 % de pobres, correspondiente a personas que viven con menos de 2,0 US\$ al día. Para 2010 el nivel de pobreza descendió a 15,4% y en 2011 fue de 13,1%. Sin embargo, es necesario precisar que aunque se aprecian avances en materia de pobreza en el país,

el criterio que se utiliza para determinar que una persona no está en pobreza es percibir ingresos mensuales superiores (en 2011) a \$194.696, cifra que resulta insuficiente para solventar todas las necesidades básicas de un individuo.

En materia de desigualdad, esta se mide con el Coeficiente de Gini (si se acerca a cero indica igualdad y si se acerca a uno, indica inequidad). En la capital del país, para 2011 el coeficiente bajó de 0,53 a 0,52, significando una mejora insignificante en materia de desigualdad social.

El elemento esencial de transformación o de construcción de sociedad debe estar centrado en el conocimiento, y por ende en la educación. Particularmente, la ciudad de Bogotá DC., cuenta con un sistema educativo que cubre los niveles de primaria, secundaria y universitario. Sin embargo, debido a la constante migración de personas hacia la capital del país, la disponibilidad de cupos para acceder a la educación que ofrece el Estado es a menudo insuficiente.

La legislación y la política administrativa colombianas consagran el Derecho Fundamental de las personas a acceder a educación y asumen la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo, lo mismo que su prestación a todos los sectores y grupos humanos. Sin embargo, en la realidad se observa que este derecho es manifiestamente vulnerado pues el acceso de las poblaciones con menores ingresos o correspondiente a minorías es altamente limitado. La segregación y discriminación que se evidencia en las políticas públicas, restringen las posibilidades de la población más vulnerable a la educación, no solamente a nivel superior sino desde sus primeras etapas, cuando adquiere mayor relevancia en el desarrollo de la persona.



Es importante considerar que la educación también adquiere una relevancia significativa como factor de convivencia, paz, tolerancia y participación, por lo cual, es indispensable garantizar su acceso equitativo a la sociedad. A partir de la formulación del Plan Decenal de Educación, las políticas adoptadas por cada gobierno en el sector educativo han tenido en cuenta los objetivos de largo plazo para lograr trascender el impacto de las metas de cada administración.

Al respecto, el Ministerio de Educación señala que el nivel de la educación preescolar desempeña un papel crítico en el desarrollo de la creatividad y en la formación de aptitudes básicas en el futuro ciudadano. Es en este nivel donde se sientan las bases del proceso educativo que se continuará desarrollando a lo largo de toda la vida de un ser humano. Por lo tanto, es fundamental avanzar en los procesos de formación a temprana edad que permitan la formación integral de los individuos de la sociedad.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. En el primero de sus ejes temáticos, correspondiente a “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, tiene como objetivo implementar una estrategia integral de acción social y administrativa que se oriente a la superación de todo tipo de segregación social, dando especial prioridad a la atención de los niños y las niñas del Distrito, a través de una inversión óptima de los recursos públicos.

En éste orden de ideas, puede establecerse un perfil claro acerca de la realidad social, política, económica y cultural de los habitantes del Distrito, especialmente de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad producto

de las limitaciones en el acceso a los servicios elementales, particularmente el de la educación en la primera infancia. La problemática social y política histórica del país ha definido en gran medida el proceso de evolución de la ciudad y sus individuos.

En Bogotá convergen multitud de culturas, de grupos étnicos, de realidades, que reflejan una realidad histórica marcada por la violencia y la inequidad social del país, la cual ha transformado la percepción de la ciudad por parte de las personas que son nativas de ella, al pertenecer a una sociedad completamente heterogénea, en transformación permanente.

## CAPITULO 2

### **Aproximación descriptiva a las recientes administraciones del Distrito Capital**

Con fundamento en el capítulo anterior, es necesario ahora comprender las estrategias y políticas diseñadas por las recientes administraciones distritales, frente a la disminución de las disparidades sociales en el distrito, que pretendan dar solución a la compleja naturaleza de la discriminación y segregación social.

De conformidad con lo dispuesto en el capítulo XII, artículo 339 de la Constitución Política:

*“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán (...) planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.*

Con base en lo anterior, es necesario analizar el Plan de Desarrollo establecido por cada administración, para evaluar adecuadamente las estrategias y políticas dispuestas por cada gobierno en la gestión pública de la ciudad.

En la última década, la cual inicia aproximadamente con la administración del periodo comprendido entre 2004 y 2008, el gobierno distrital, bajo el eslogan “Bogotá Sin Indiferencia”, inicia el periodo de gobernabilidad de los movimientos de izquierda del país, los cuales centran su atención en mejorar las condiciones de la sociedad con mayor grado de vulnerabilidad. En éste sentido, el Plan de Desarrollo distrital de dicha administración pretendía

fundamentalmente orientar sus esfuerzos a la construcción progresiva de una sociedad comprometida con el desarrollo social.

El Plan de Desarrollo contenía tres ejes temáticos principales: el eje social, el eje Urbano Regional y el eje de Reconciliación. El eje social se orientaba a la inclusión social a través de una política de garantía y restablecimiento de derechos. El eje Urbano regional hacía énfasis en el ordenamiento territorial tanto de la ciudad como de la región, orientada hacia la competitividad. Finalmente, el eje de reconciliación pretendía general una cultura de convivencia, enfocada en la justicia, los derechos humanos y la participación ciudadana.

En cumplimiento de lo establecido en el eje social, el gobierno distrital privilegiaba los Derechos de los niños/as, jóvenes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, propendiendo por la diversidad étnica y cultural.

Las políticas del eje social se materializaron en diez (10) programas, cada uno de los cuales contaba con una estructura que permitía la coordinación de las acciones y el control y seguimiento de las metas establecidas en cada uno de ellos.

El primero, y tal vez más reconocido de los programas de la administración “Bogotá Sin Indiferencia” se denominó BOGOTA SIN HAMBRE. El objetivo de éste programa era dar respuesta a los informes presentados por organismos adscritos al gremio de la salud y los reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

El programa contemplaba a su vez, tres dimensiones fundamentales: garantizar la disponibilidad de alimentos, facilitar el acceso a los alimentos y

optimizar el proceso de alimentación mediante un esquema basado en la nutrición adecuada. El programa pretendía implementar una política distrital de seguridad alimentaria, orientada hacia la población menos favorecida. El cumplimiento de esta política permitió la apertura de 283 comedores comunitarios, obteniendo un avance del 114,8% en la meta planteada inicialmente.

Este programa reportó una disminución significativa en los niveles de desnutrición de la población con mayor grado de vulnerabilidad alimentaria, sin embargo, por tratarse de una política con una elevada componente asistencialista no obtuvo un nivel de sostenibilidad e independencia que permitiera mantener una continuidad en el tiempo que la convirtiera en una política de seguridad alimentaria de largo plazo. Las acciones desarrolladas en el marco del programa han desaparecido casi por completo, pues la eliminación gradual de los comedores comunitarios es el reflejo de una política que en el periodo de la administración ofreció soluciones inmediatas a la problemática nutricional que enfrentaba la ciudad.

Un segundo programa fue el denominado PROGRAMA MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN PARA TODOS Y TODAS. El objetivo era simple: disponibilidad, acceso y calidad en la educación. Frente a la disponibilidad se pretendía utilizar a plenitud la capacidad instalada para aprovechar la infraestructura existente, en cuanto al acceso, el propósito era favorecer la asistencia regular a la población en edad escolar, finalmente, en cuanto a la calidad se pretendía otorgar programas acordes con las expectativas y capacidades de la población, para facilitar su inclusión social y laboral. La implementación y puesta en funcionamiento del Plan Sectorial de Educación configuraba una solución a esta problemática, sirviendo de directriz en las demás acciones que adelantó la administración y en el fortalecimiento de la educación pública ofrecida en el Distrito. En desarrollo del programa se implementaron

estrategias de gratuidad, subsidios escolares, alimentación escolar y entrega de útiles escolares.

La implementación del programa permitió mejorar la oferta de educación inicial, preescolar, básica y media. Sin embargo, presentó limitaciones en la mejora de la calidad de la educación a nivel superior ofrecida en el Distrito. Producto de este programa se logró la construcción de 38 nuevos colegios que actualmente continúan en funcionamiento, constituyendo una estrategia sostenible y efectiva en la reducción del déficit de cupos y atención de la población en edad escolar.

Así mismo, la gratuidad en el servicio de educación para la educación inicial, primaria, preescolar y primaria fueron avances significativos de la administración. No obstante a lo anterior, se presentaron deficiencias en los cupos disponibles para atender a la población y en la integración de comunidades y minorías a los programas. Algunas de las críticas se refieren a la ampliación indiscriminada de la capacidad instalada mediante remodelaciones que no cumplían con los requerimientos legales para su intervención (disponibilidad de licencias de construcción).

Un tercer programa estaba enfocado en garantizar y reconocer el derecho fundamental a la salud. Se emplearon dos estrategias: la primera pretendía la reorganización del sistema de salud para aumentar la oferta y la segunda tenía como propósito incrementar el acceso a la misma.

En materia de restablecimiento de derechos e inclusión social, se formuló un cuarto programa que pretendía mejorar la calidad de vida de los grupos familiares que enfrentan una situación compleja originada en gran medida por la problemática analizada en el primer capítulo, resultando en violencia intrafamiliar, abandono, maternidad precoz, consumo de sustancias

psicoactivas, comercio de narcóticos, mendicidad, desplazamiento forzoso, entre otros. En éste sentido las acciones se orientaban a la inclusión del grupo familiar en la sociedad, endurecimiento de sanciones contra los agresores y motivar acciones de prevención y corresponsabilidad social. En desarrollo de este programa se logró la inclusión de niños/as con medida de protección legal en equipamientos especializados para su atención, incremento en la atención de adultos mayores y de personas con limitación física y mental, así como de habitantes de la calle.

Sin embargo, el anterior programa presentó retrocesos en los últimos años debido a que no contemplaron acciones que previnieran la reincidencia, frente al tema de menores en medida de protección legal, habitantes de la calle y/o consumidores de sustancias psicoactivas. Adicionalmente, las acciones orientadas a la atención e inclusión de personas en condición de discapacidad resultaron insuficientes y poco evidenciables, ante la falta de instrumentos de seguimiento y medición efectivos.

Frente al maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil se diseñó un programa con el propósito de prevenir estas situaciones y atender a los menores víctimas de estas circunstancias. Lo anterior, evidencia la desescolarización y las limitaciones en los ingresos del grupo familiar, situaciones en las que la administración distrital enfocó sus esfuerzos. Sin embargo, ante la falta de acciones efectivas que mejoren los ingresos familiares y las condiciones de acceso a la educación, las acciones que se emprendan directamente de sensibilización resultarán insuficientes en el propósito de disminuir la vinculación laboral de menores.

Frente a la discriminación de género, se instituyó un programa mediante el cual se pretendía disminuir la violencia hacia la mujer, aumentar su participación en escenarios políticos y de representación ciudadana, así

como mejorar sus condiciones en el ámbito laboral. El principal reconocimiento de éste programa es el planteamiento de objetivos para un horizonte de doce (12) años, en los cuales se refleja una política estratégica de atención e inclusión de la mujer, orientada a la mejora de sus condiciones en la sociedad de manera progresiva y sustentable.

Con el fin de otorgar capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo, la administración distrital dispuso de un programa que se oriente a la mejora de las condiciones del grupo familiar y al incremento de la competitividad de la ciudad. En desarrollo de esta política, se formularon un gran número de planes y proyectos para motivar procesos de emprendimiento y mejoría laboral, sin embargo, la principal dificultad que se observó posteriormente fue la falta de sostenibilidad autónoma de los proyectos para la continuidad e incremento en la generación de ingresos y empleos.

La administración de Bogotá Sin Indiferencia culminó su gestión a nivel social mediante la implementación de dos programas adicionales, El primero estaba orientado a la transformación de la ciudad como escenario de formación, cuyo objetivo era aprovechar los territorios en el proceso de aprendizaje, complementando los objetivos planteados a nivel educacional. El segundo, tenía como propósito emplear la gestión cultural para generar acciones que favorecieran la integración social de las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. Ambas políticas padecieron la falta de disponibilidad de infraestructura y espacios suficientes para garantizar impactos profundos y duraderos en la sociedad.

Posteriormente, para el periodo comprendido entre 2008 y 2012, el gobierno que asumió la administración de la ciudad lo hizo bajo el lema “Bogotá Positiva”. El objetivo principal de éste gobierno era el de garantizar el



reconocimiento de los Derechos Humanos y ambientales, a través de una gestión pública efectiva, transparente, y abierta a la participación ciudadana. Con el fin de conseguir los anteriores resultados, la administración distrital instauró un total de siete (7) ejes temáticos, a diferencia de los (3) considerados en “Bogotá sin indiferencia”.

El primero de los ejes fue “Bogotá, una Ciudad de Derechos”, mediante el cual la administración buscaba igual que la administración anterior reconocer, restablecer y garantizar los Derechos de los ciudadanos. Aunque el eje temático coincidía con uno de los objetivos de la “Bogotá Sin Indiferencia”, lo relevante es que reconocía la necesidad de que los planes y acciones adelantadas trascendieran los periodos de los gobiernos, dando también un reconocimiento especial al equilibrio que debe existir con la naturaleza y el ambiente.

Al final de dicha administración, los objetivos con mayor avance fueron la protección de los derechos de la mujer y equidad de género, sin embargo, el cumplimiento de las metas no fue superior al 70%, siendo aún menor en temas relacionados con las personas en condición de discapacidad. Se realizó en éste eje una continuación de la política de garantizar la seguridad alimentaria en el Distrito y ofrecer mayor cobertura en la gratuidad del servicio de salud y educación. Esta situación constituyó una continuación, al menos parcial, de los programas que venían en ejecución de la anterior administración.

El segundo de los ejes contemplados por la administración fue el Derecho a la Ciudad, consistente en la implementación de una política de desarrollo integral social, mediante el ordenamiento del territorio que garantice en entorno ambiental, social y cultural incluyente. Uno de los principales objetivos se relacionaba con implementar un programa que permitiera

configurar un sistema integrado de transporte, que permitiera la unión eficiente de los territorios, sin embargo, debido a las dificultades de la implementación de la estrategia tanto a nivel logístico como financiero, no fue posible su puesta en marcha oportunamente. Adicionalmente, se realizaron inversiones significativas en infraestructura vial con el propósito de mejorar la movilidad en el Distrito. Sin embargo, las irregularidades en la contratación de numerosos proyectos condujeron a la destitución del alcalde en la recta final de su administración, generando un largo proceso penal en su contra, el cual aún no culmina. Se presentaron importantes esfuerzos en materia de integración de barrios y de mejoramiento de accesibilidad a los servicios públicos básicos, sin embargo, considerando las elevadas necesidades de la ciudad, una buena parte de la demanda continua sin ser satisfecha.

En tercer lugar, el Plan de Desarrollo tenía como eje la conversión de la capital en una Ciudad Global, haciendo referencia a la intención de construir un territorio con proyección de futuro, orientada hacia la competitividad. Es así, que se pretendía una ciudad con un elevado desarrollo económico que motivará la inversión interna y foránea, al igual que el desarrollo tecnológico. Uno de los principales objetivos que no generó importantes resultados fue la recuperación de la cuenca del río Bogotá. Sin embargo, se presentaron importantes inversiones en los programas orientados a la transformación de Bogotá en una ciudad del conocimiento, que garantizaron el cumplimiento de las metas, aunque la falta de proyección a largo plazo de las mismas motivó el retroceso en algunos de los frentes atendidos.

La participación ciudadana fue otro de los ejes abordados por la administración. Los programas para materializar esta política se orientaron a la inclusión de las diversas comunidades en la conformación de redes sociales y en la realización de control social, para contribuir en la gestión del gobierno. No obstante, los resultados de los indicadores formulados para su

seguimiento, evidencian que el control social fue la única política de éste eje que presentó avances significativos.

Con miras a la culminación del proceso de descentralización iniciado a partir de 1991, este Plan de Desarrollo contempló un eje orientado a la generación de un marco normativo que delimitará la acción de las diferentes alcaldías locales. Este enfoque posibilitó la articulación de la ciudad en un esquema que facilitaba el desarrollo de acuerdo a las necesidades de cada territorio. Actualmente, se continúa con el esquema en la administración distrital, posibilitando un mayor acercamiento entre la participación ciudadana y el gobierno.

Dos de los ejes que tuvieron mayor relevancia y recordación en la administración distrital, fueron precisamente porque a causa de su desconocimiento y falta de aplicación se generó la destitución del alcalde mayor. El denominado eje de Gestión Pública Efectiva y Transparente, así como el eje de Finanzas Sostenibles, generaron acciones que pretendía garantizar una gestión distrital a favor de la comunidad y en resguardo de los recursos públicos. Aunque se efectuaron avances en la administración documental y en incrementar el uso de tecnologías de la información, todos estos avances se vieron empañados por la misma gestión irregular de la administración en los contratos de los principales proyectos de infraestructura. La coherencia en las acciones de la cabeza del gobierno no se evidenció, la propuesta se mantuvo puramente en un discurso político.

En la administración actual, bajo el lema de “Bogotá Humana”, para el periodo 2012 a 2016, el objetivo del Plan de Desarrollo se subdivide en tres ejes temáticos: 1. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. 2. Un

territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua. 3. Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.

El primer eje tiene una relevancia significativa en los objetivos trazados por la administración. A su vez, este eje centra su atención en programas dirigidos a una atención efectiva de la primera infancia y la adolescencia. El segundo eje contempla el reordenamiento territorial alrededor del agua, generando un nuevo modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad ambiental. Finalmente, el tercer eje orienta sus esfuerzos en garantizar una gestión pública transparente, que transforme la imagen desfavorable en el gobierno distrital dejada por la anterior administración, duramente cuestionada por la sociedad.

En cuanto al primer eje, los esfuerzos se concentrarán en disminuir todas las formas de segregación social, económica, espacial y cultural en la ciudad.

Uno de los programas empleados por la administración frente a este objetivo es la construcción de condiciones que favorezcan el desarrollo saludable de las personas en su ciclo de vida. Esta situación posee una mayor connotación estratégica que programas como los de Bogotá sin Hambre emprendidos por la administración 2004-2008. Así mismo, se pretende garantizar definitivamente el acceso permanente a la educación de niños/as y adolescentes.

En éste sentido, la administración trazó inicialmente una meta relacionada con la construcción de 1000 jardines infantiles, situaciones que debido a las restricciones presupuestales y técnicas de la ciudad, tuvo que ajustarse a 405 jardines. No obstante a la modificación, la meta continúa siendo ambiciosa y las entidades del Distrito continúan realizando los esfuerzos pertinentes para avanzar en su cumplimiento.

Es posible observar en este punto, que la administración distrital de las últimas administraciones se caracteriza por la búsqueda de soluciones de corto plazo y directas a una problemática compleja, con incidencia estructural. La discontinuidad de los proyectos y objetivos de cada administración impiden el avance y desarrollo efectivo de la sociedad y la ciudad, en términos sostenibles y competitivos. Por ello, los esfuerzos se orientan generalmente a programas de asistencialismo y no hacia un proceso de evolución social que impacte positivamente el desarrollo de la comunidad.

Aunque existen algunas decisiones que permiten vislumbrar la intención de mantener una política social sostenible en el tiempo, se observa que los cambios en la gobernabilidad de la ciudad generan en sí mismo un retroceso en temas que conciernen a la población con mayor grado de vulnerabilidad. Se aprecia igualmente una falta de coherencia en el discurso político y las acciones administrativas.

Con base en lo anterior, en el tercer capítulo se realizará una aproximación a las teorías administrativas de gestión pública, que permitan evaluar con fundamento la pertinencia, o no, de las políticas y programas emprendidos por los gobiernos distritales, particularmente con relación a los implementados por la actual administración. A partir de éste análisis, se procederá a generar una serie de conclusiones y recomendaciones frente al manejo administrativo de la última década de la ciudad de Bogotá DC.

## **CAPITULO 3**

### **Valoración de la Gestión Distrital frente a la teoría de la Administración Pública**

La teoría de la administración pública, aunque cuenta con antecedentes que se ubican en tiempos remotos de la humanidad, surge formalmente aproximadamente a partir de 1756, cuando el autor Juan Enrique von Justi publica la obra Grundzätze der Policey-Wissenschaft (Principios de Ciencia de la Policía). En ésta obra, el autor afirmaba que la administración pública era un concepto tan poco conocido que se preciaba de ser en primero en enunciar un sistema sobre su naturaleza. Señalaba también que la mayoría de los errores y confusiones, se daban de la confusión del concepto de administración pública con el de política.

En aquel entonces, el concepto de política se asociaba a todas aquellas acciones que tienen como propósito la seguridad de la república frente a otras naciones y frente a la propia inestabilidad interna del estado, estableciendo un orden propio, por el contrario, la administración pública se refería a las acciones que procurarían la sabiduría de los reglamentos, aumentando el poder del gobierno tanto como fuera posible, administrando eficientemente los recursos y procurando la satisfacción de las necesidades de sus habitantes.

A su vez, la administración pública guarda una estrecha relación con la gestión de los recursos públicos, pero corresponden a disciplinas diferentes. La primera pretende la conservación e incremento de las rentas del estado,

mientras que la segunda se ocupa de la utilización de estas rentas del modo más eficiente posible para cubrir las obligaciones a su cargo.

No obstante a lo anterior, el concepto de administración pública no es un término universalmente empleado; en países como España o Alemania se emplea Ciencia de la Administración, en Francia Ciencia Administrativa, en Italia y México como Ciencia de la Administración Pública y finalmente y en Estados Unidos se denota como Estudio de la Administración Pública. La Teoría de la administración pública se refiere a la Ciencia de la administración pública y se fundamenta en los principios que sustentan el conocimiento administrativo, el conocimiento propiamente dicho y el uso social que éste tiene.

Galindo (2000, pág.36) define la administración pública como:

*"La actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas".*

Es así que la administración pública cumple con los requisitos necesarios para ser considerada como una ciencia, pues posee un objeto, un fin y métodos propios asociados a su análisis y desarrollo. Según Galindo (2000, pág. 50):

*"El Objeto es la materia que estudia dicha ciencia, es decir, los fenómenos, prácticas, técnicas, esfuerzos que le permiten elaborar sus principios. Su fin está constituido por las reglas o principios que se obtienen mediante el uso de los métodos adecuados, que son los procedimientos por medio de los cuales se conoce y depura el material y se elaboran los principios correspondientes de esta ciencia".*

Desde la perspectiva teórica, la administración pública dentro su contexto histórico, político y social, está lejos de la concepción de la administración como una organización cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, Con base en lo anterior, puede observarse que esta es una situación que las administraciones de los últimos tres periodos han omitido, pues el objetivo siempre ha sido la obtención de resultados inmediatos sin proyección de futuro o continuidad que procesos, que conduzcan a un estado de competitividad. En virtud del objeto de la Administración Pública, se deduce que es una ciencia social

Félix Kaufmann sostiene que la dificultad en el análisis de las ciencias sociales radica en la extraordinaria riqueza de los problemas que se cruzan. Señala que mientras en los estudios similares de la lógica, de la matemática y de la física teórica existen generalmente un número bien limitado de cuestiones que permiten vislumbrar un camino a seguir, en las ciencias sociales existen innumerables cuestiones que deben ser tenidas en cuenta. Las ciencias sociales no pueden proporcionar respuestas precisas y uniformes porque dependen de acciones, interacciones y actividades humanas en las cuales nunca se da el principio de la fatalidad como sucede en las ciencias naturales.

Tradicionalmente, se entiende que la administración pública son todos aquellos esfuerzos de los gobernantes por cumplir con los compromisos que adquirieron previamente con los ciudadanos. Pese a lo anterior, el concepto va mucho más allá, pues incluye las estructuras, normas, órganos, funciones, métodos y procedimientos, que actuando de forma integral, permiten obtener los objetivos esperados de manera eficiente. Por lo anterior, la administración no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como el medio mediante el cual el Estado satisface las necesidades de la población, procurando mejorar sus condiciones.



Como se mencionó anteriormente, la Política y la Administración Pública mantienen un vínculo indisoluble. La ciencia política proporciona los principios fundamentales y los objetivos sociales, atendiendo a criterios relacionados con la ideología, las prioridades de la población, los recursos disponibles, los cuales se llevan a cabo de las actividades de la Administración Pública. El político tiene la misión de sensibilizar a la sociedad, para armonizar los diferentes intereses, en ocasiones contrapuestos, para procurar el mayor beneficio a la sociedad.

La Teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones derivados de la Ciencia Política. Para lo anterior, el Estado posee tres (3) funciones tradicionales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Con relación a la Administración Privada es necesario indicar que también se ha desarrollado como ciencia social, con su propio objeto, fin y métodos. Sin embargo, poseen una vinculación intrínseca debido a que la financiación del estado se produce principalmente a partir del recaudo de impuestos a los entes que participan en actividades propias de la administración privada (personas y empresas).

Así mismo, es importante reconocer que la administración pública guarda una relación vinculante y determinante con otras disciplinas de estudio. En primer lugar, con el Derecho, debido a la necesidad de cumplir el mandato constitucional y la necesidad de actuar de conformidad con la ley, particularmente, lo que dicta el Derecho Administrativo, en cuanto a la organización y las funciones de las instituciones del Estado. Así mismo, se

relaciona con la Ciencia Política, en el direccionamiento de las acciones y esfuerzos de la administración. Con la Sociología, pues es ésta quien estudia al hombre, sus relaciones, así como las reglas y principios en los cuales se enmarca la interacción humana.

También guarda relación con la Economía, ciencia que permite conocer el origen, naturaleza y dinámica de interacción de los diferentes recursos económicos con que cuenta el gobierno. De la Antropología obtiene conocimiento del hombre, sobre su comportamiento individual y colectivo. En general, considerando la amplitud de los problemas sociales que debe enfrentar la administración pública, es posible establecer que en desarrollo de la función administrativa un gobierno puede abordar multitud de disciplinas.

Carlos Marx, en su libro "El Capital" (1867), indica que el Estado, equivocadamente, trataba de disminuir el pauperismo en la sociedad a través de medidas administrativas y de beneficencia. Sostenía que el Estado no puede encontrar el origen de la problemática social en la manera como esta organizada la sociedad ni en su composición misma. En éste sentido, aseguraba que todos los Estados buscan la causa de las inequidades sociales en el grado de eficiencia intencional o accidental de la administración, pues a esta se le considera como la actividad organizadora del Estado.

Al respecto, como se observó en el capítulo segundo, la mayoría de las acciones de las administraciones Distritales de los últimos años tienen una connotación asistencialista en la atención de la problemática social. Frente a la argumentación de Marx, se puede identificar que las políticas y programas apelan a principios de atención inmediata, no sustentables en el tiempo sin que exista la intervención estatal, impidiendo la sostenibilidad de las mismas.

Esta situación explica el por qué los gobiernos Distritales continúan formulando en sus Planes de Gobierno los mismos objetivos sociales, sin registrar avances significativos en materia social.

Considerando la relevancia que adquiere la administración pública en la distribución de la riqueza y en la generación de oportunidades, se procederá a analizar, con base en las anteriores definiciones y con un fundamento teórico, el proceso de desarrollo de las últimas administraciones y el impacto potencial de las políticas del actual gobierno, frente a la mejora de las condiciones sociales en la ciudad.

En primer lugar, dentro del proceso de administración pública, requiere adelantarse un proceso de planeación. La planeación comprende el primer paso del proceso administrativo mediante el cual se define un problema de estudio, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas.

Considerando lo anterior, puede concluirse que las administraciones de los últimos tres periodos han desconocido la mayoría de avances en materia social, económica, ambiental e incluso, administrativa. Las políticas en el ámbito social no constituyen una continuación o aprovechamiento de las políticas del gobierno anterior, por el contrario, son una reformulación generalmente total de las acciones de la anterior administración, e incluso, una repetición de las mismas desconociendo el conocimiento adquirido en el proceso. Lo anterior, no se debe al resultado de una evaluación mediante la cual se determine la improcedencia de las políticas y programas implementados anteriormente, sino a una decisión arbitraria de hacer las cosas diferentes a como se venían haciendo.

En éste sentido, la planeación a nivel estratégico no existe, pues el proceso de fijación de objetivos y toma de decisiones en la alta administración obedece al intento de materializar planes de gobierno altamente populistas, pero poco factibles en la realidad, o a la intención de abordar problemáticas de la sociedad de forma contraria a como lo hicieron las anteriores administraciones, antes la ausencia de resultados por parte de estas. Sin embargo, en todo caso no corresponde a un proceso riguroso de planeación estratégica mediante la cual se evalúe objetivamente las características y recursos de la sociedad, sus problemáticas y oportunidades, para generar procesos de cambio duraderos y factibles que transformen la realidad social de la ciudad.

De acuerdo a Lourdes Munch Galindo y José García Martínez, la planeación es el proceso que permite:

*"La determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro".*

Con base en la anterior definición, puede apreciarse que los gobiernos distritales han desconocido la relevancia de iniciar la formulación de sus planes de desarrollo a través de una valoración seria de las limitaciones y necesidades de la ciudad, que permita establecer una serie de metas y proyectos no demasiado populistas pero que impacten favorable y de manera sostenible las condiciones de la ciudad.

En su esencia, la planeación puede comprenderse como un proceso técnico, y eminentemente administrativo, que mediante el cálculo presupuestal, estableciendo prioridades (decisiones), en tiempos realistas de realización (cronogramas) y en actividades concretas, empleando los recursos físicos y humanos necesarios, permite el cumplimiento de los objetivos que motivaron

la formulación de la política y la elaboración del respectivo plan. En éste sentido, se observa que las administraciones distritales han formulado sus planes de gobierno con base en la percepción de la realidad de la ciudad y no como un proceso metodológico de planeación que atienda las necesidades estructurales de la ciudad.

La formulación de metas sociales, económicas, ambientales y culturales, entre otras, difícilmente contempla las limitaciones presupuestales, legales, técnicas, e incluso políticas que deben enfrentar los proyectos en su implementación. Por lo tanto, es común que las metas formuladas no se cumplan en su totalidad, generando solamente la dilapidación de los recursos públicos. En otras ocasiones, aunque las metas se cumplan en materia de inversión y/o gasto presupuestal, es posible no obtener solución efectiva a las problemáticas sociales, pues solamente constituyen atenuantes a los síntomas de dichas realidades.

Otro de los problemas asociados a la planificación es que los programas y proyectos formulados por las administraciones para la implementación de sus políticas consideran un horizonte de ejecución que se circunscribe exclusivamente al periodo de su gobierno, salvo en temas de infraestructura. Se evidencia la necesidad de emprender proyectos que tengan proyección a largo plazo, que sean transformadoras de la realidad y los territorios, que se adopten con el fin de atender problemáticas sociales y no obedezcan o reflejen orientaciones políticas, que generen resistencia en los gobiernos sucesores, sino que, por el contrario, inviten a su continuidad y participación.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el ámbito del urbanismo, es una herramienta técnica que adoptan los municipios para planificar y ordenar su territorio en el largo plazo. Tiene como objetivo integrar la planificación física y socioeconómica, así como el respeto al medio ambiente. Por lo tanto,

es un instrumento que debe formar parte de las políticas de estado, con el fin de propiciar desarrollos sostenibles, contribuyendo a que los gobiernos orienten la regulación y promoción de ubicación y desarrollo de los asentamientos humanos.

La modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, impulsada por la actual administración es una de las principales estrategias orientadas a la disminución de la segregación y la discriminación en el Distrito. El gobierno considera que es pertinente la modificación para ofrecer una herramienta que en el largo plazo reduzca las condiciones de desigualdad, reduciendo los riesgos del cambio climático y garantizando una oferta de servicios, vivienda y empleo optima para los ciudadanos. Los sectores que se oponen aluden a que la modificación se realiza desconociendo los avances e inversión de la ciudad en el POT actual, además, señalan que no existen estudios concretos que avalen la modificación al mismo.

Otra situación que conduce a procesos de planificación distorsionados, es la falta de conservación de la información en las entidades del estado debido a la ausencia de mecanismos que permitan transmitir el conocimiento en beneficio de la sociedad. Con el desarrollo de las tecnológicas de la información (TIC's) es posible observar mejoras en la gestión del conocimiento, sin embargo, los avances se realizan de manera lenta y a diferente ritmo en cada institución, generalmente por iniciativas directivas particulares y no como parte de un proyecto que pretenda transformar el proceso de aprendizaje y utilización de la información a favor de la ciudadanía.

Por lo anterior, es posible comprender como un proceso de planificación realizado de manera informal y sin considerar a fondo la problemática social,

las restricciones de la administración en recursos y las resistencias de los diferentes actores de la sociedad, conducen a la implementación de una serie de políticas y programas desenfocados. Estos esfuerzos no dan respuesta a las exigencias sociales, económicas y ambientales existentes, generando solamente un desgaste en la administración y a los limitados recursos que esta posee.

Posterior a la planeación, debe conjurarse la función de la Organización. De acuerdo a Isaac GUZMÁN V., el concepto de Organización se refiere a la coordinación de las actividades de todos y cada uno de los individuos que integran una empresa con el propósito de maximizar la utilización de los elementos físicos, técnicos y humanos, en la realización de los fines que la empresa persigue. Por su parte, Münch y García (1995 pág. 57), definen la Organización como:

*“El establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades, con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social”.*

A nivel Distrital, la alcaldía mayor de Bogotá está conformada por trece (13) sectores, los cuales cuentan con entidades adscritas o vinculadas: Sector Gestión Pública compuesto por la Secretaría General y El Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC); Sector Gobierno, compuesto por la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, Sector Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Salud, Integración Social, Cultura Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad, Hábitat y Sector Mujeres.

El Gabinete Distrital lo conforman trece (13) Funcionarios Públicos a cargo de las entidades que integran el sector central y dos (2) a cargo de los entes descentralizados de la administración, todos nombrados por el Alcalde Mayor. El equipo se encarga de diseñar políticas, coordinar programas y controlar acciones acorde con el Plan de Desarrollo vigente. El Distrito Capital de Bogotá se subdivide en veinte (20) localidades. Cada localidad cuenta con una Junta Administradora Local -JAL-, integrada por no menos de siete ni más de once miembros, elegidos por votación popular, para un período de cuatro años que coincide con el período del Concejo Distrital.

Con base en lo anterior, puede concluirse que existe una clara organización de la administración Distrital, que mediante una estructura definida, destina los recursos de la ciudad en los planes y programas fijados a partir del Plan de Desarrollo de cada gobierno. Considerando que la división pretende la especialización de cada entidad y organismo en los temas que son de su competencia, podría establecerse que el Distrito posee una configuración de procedimientos y recursos determinar su curso de acción. No obstante a lo anterior, aunque estos elementos son indispensables para contar con una organización, ellos por si mismos no son suficientes para que el sistema, en su interacción, genere los resultados esperados. Son únicamente los medios que dispone la organización para lograr una acción dirigida y coordinada.

Miguel Galindo Camacho afirma que las etapas de organización son la división del trabajo y la coordinación. La primera está representada por la separación y delimitación de actividades, que está claramente definida a nivel de la administración distrital. Sin embargo, la efectividad y eficiencia en cada una de las funciones de la administración, se ve afectada por la pérdida de la memoria institucional de las entidades cada vez que se producen cambios en la dirección y/o en sus bases.



En tercer lugar, la función de Dirección también resulta básica en el desarrollo de la administración pública. Sin embargo, en la administración pública la competencia está determinada por las facultades que las leyes correspondientes les otorgan expresamente a los órganos secundarios de la administración, y los titulares de los órganos que le representan acceden a los cargos cuando han reunido los requisitos legales respectivos.

El Dr. Drucker, (1964, pág. 82) define el concepto de dirección por logros, como:

*“El proceso mediante el cual los directores superiores e intermediarios de una organización identifican conjuntamente sus objetivos comunes, definiendo a si mismo cada una de sus mayores áreas individuales de responsabilidad en términos de los resultados esperados por ellos, y usando esas medidas como guías para operar sus respectivas unidades, asegurando así las contribuciones de cada uno de sus miembros”.*

Este concepto es aplicable al proceso de la administración pública, en donde los diferentes Secretarios Distritales tienen la responsabilidad de desarrollar la componente del Plan de Desarrollo que les compete, contribuyendo a su vez, en la consecución de las metas mayores contempladas dentro del mismo plan. Las labores de dirección comprenden a su vez labores de planificación, gerencia de proyectos, toma de decisiones, organización formal, administración del talento humano y coordinación, entre otras.

El Concejo de Bogotá, como suprema autoridad en materia administrativa, ejerce el control político a la administración Distrital y expide normas para promover el desarrollo integral de la ciudad y sus habitantes, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho. Así mismo está encargado de vigilar y controlar la efectividad de la gestión de las instituciones y autoridades distritales, de conformidad con los principios,

derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, la ley y los acuerdos.

La administración del Distrito está sujeta ocasionalmente al aval del Concejo en la aprobación de los proyectos que no puedan ser ejecutados discrecionalmente por la alcaldía. Considerando que en la práctica existen presiones políticas alrededor de las decisiones tanto de la Administración como del Concejo, en ocasiones el desarrollo de la función directiva se encuentra con barreras y restricciones que limitan el potencial de su accionar. En materia de infraestructura y endeudamiento es donde se perciben mayores inconvenientes, pues el impacto de estos proyectos en la sociedad, favorable o negativamente, generalmente produce una alta resistencia a nivel político.

Por otra parte, la función de control, requerida en el proceso de la administración pública, demanda la evaluación y medición de la ejecución de los planes de acción, con el fin de detectar y prevenir desviaciones, para establecer las medidas correctivas correspondientes. Existen oficinas de Control Interno en cada una de las instituciones que componen la administración, encargadas de diseñar y ejecutar mecanismos de evaluación, seguimiento y fomento de la cultura del autocontrol en la Entidad mediante la aplicación de metodologías y normatividad vigente, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Así mismo, a nivel del Distrito existen diferentes instituciones encargadas del proceso de control distrital.

La Personería de Bogotá es la encargada del ejercicio del control disciplinario de los empleados públicos del Distrito Capital, la veeduría ciudadana y la promoción y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. La Contraloría de Bogotá es la encargada del ejercicio del

control fiscal y la defensa del patrimonio público distrital, y la Veeduría Distrital, es la responsable del apoyo a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, la verificación del cumplimiento y ejecución de las disposiciones vigentes y del cumplimiento de los deberes de los servidores públicos distritales.

La Coordinación es otra de las funciones básicas del proceso de administración pública. Existen diferentes órganos con sus respectivas jerarquías y facultades, por lo cual, es indispensable establecer la relación de facultades, deberes y responsabilidades que corresponden a las personas que forman parte de los distintos niveles de la administración. En éste sentido, la coordinación es el proceso por medio del cual se integran todas las partes de la organización, dando a cada sector o grupo las facultades para que las cumplan armónicamente con las demás.

En las administraciones distritales se reconoce una actividad efectivamente coordinada, facilitada por la potestad del alcalde de elegir su gabinete y tener incidencia directa en la elección o supresión de los miembros que compone el interior de cada uno de ellos.

En último lugar, en cuanto a la supervisión, el proceso de administración pública demanda la función de la Evaluación, mediante la cual se valora el rendimiento, y las actitudes adoptadas por un empleado en el puesto que le fue asignado mediante métodos formales. Es, en consecuencia, la evaluación del rendimiento de un sector, una organización o de una persona determinada en el proceso de administración que se realiza.

Es necesario precisar que existen procedimientos formales en la administración Distrital para evaluar el desempeño de los profesionales de carrera administrativa, de acuerdo a lo que estipula la ley. A si mismo, el

proceso de supervisión de contratos de prestación de servicios permiten evaluar el desempeño de las personas contratadas por la administración y, si es necesario, emprender Planes de Mejoramiento.

Con relación a la evaluación de las Entidades, cada una de ellas cuenta con una serie de metas, las cuales se derivan de los planes y programas consagrados en el Plan de Desarrollo de la Administración. La revisión del cumplimiento de metas hace parte del control político que adelantan varios organismos a nivel distrital, por lo cual, las Entidades adoptan planes de trabajo rigurosos para efectuar el seguimiento de las metas y adoptar acciones con el fin de avanzar en las mismas.

No obstante a lo anterior, no existen herramientas formales para efectuar la evaluación y seguimiento al avance de metas, como si ocurre a nivel nacional mediante la plataforma denominada Sinergia “Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados”. A través de esta herramienta se realiza un trabajo interinstitucional, desarrollado en línea para la programación, gestión y monitoreo de los resultados de los principales programas de acción del gobierno nacional, el cual que provee información gerencial para la toma de decisiones.

## **CONCLUSIONES**

La sociedad colombiana ha estado sometida a lo largo de su historia a una serie de tensiones políticas, económicas, sociales y ambientales que han transformado de manera compleja las realidades de las personas y sus familias a lo largo del territorio nacional. Los fenómenos de violencia y confrontación, que generalmente se producen en lugares remotos, han proyectado sus efectos en una ciudad como Bogotá D.C., donde sus ciudadanos y el desarrollo de los territorios son un reflejo de la realidad que experimenta el país.

El perfil del ciudadano Bogotano es altamente complejo, pues en la ciudad convergen diferentes culturas, proyectos, circunstancias y problemáticas, que dificultan la labor del gobierno distrital en el cumplimiento de sus planes y políticas. Por tanto, se identifica la necesidad imperiosa de formalizar el proceso de Gestión Pública para transformar positiva y gradualmente la realidad de sus habitantes, hacia una mejora sostenible en su calidad de vida.

Se identificó del análisis a las políticas y programas, derivados de los Planes de Desarrollo de los últimos gobiernos distritales, grandes deficiencias en el proceso de administración pública. Existe una continuidad en los temas que abordan los planes de gobierno, lo cual evidencia la ausencia de resultados concretos, definitivos y significativos en las acciones adelantadas por las administraciones que los preceden.

El principal error en el proceso administrativo obedece a la ausencia de procedimientos efectivos de planeación que permitan configurar propuestas serias, viables y efectivas, con proyección de mediano y largo plazo, pero transformadoras de la realidad de los habitantes. Las propuestas se formulan como una crítica de las deficiencias de la anterior administración o como una acción populista que no atiende las necesidades y limitantes reales de la ciudad.

Considerando la relevancia de la función de planeación, su equivocada definición trasfigura total y definitivamente tanto las acciones sucesivas que adelante la administración como los eventuales resultados que puedan alcanzarse. La identificación errada de los objetivos, intencional o equivocadamente, produce soluciones desajustadas a la realidad, que no contribuyen a los procesos de desarrollo y construcción social en manos del gobierno distrital.

Aunque existen avances claros en materia de organización, dirección y control, la definición errada de objetivos impiden la efectividad de estas funciones pues por sí mismas, ellas no producen resultados concretos. A su vez, la ausencia de procedimientos y herramientas formales para la evaluación en el avance de metas, salvo por las acciones de control político o la definición de agendas de trabajo, limita la adopción de acciones oportunas que optimicen los esfuerzos de la administración.

## **RECOMENDACIONES**

Es necesario establecer un proceso formal y objetivo para la función de planeación, evitando a toda costa caer en propuestas con carácter populista y político. La interacción y comunicación asertiva con las comunidades, demanda un gran esfuerzo, pero permite constituir propuestas de gobierno realistas y adecuadamente estructuradas, que solucionen los problemas estructurales y prioritarios de la ciudad.

En la formulación de los programas y proyectos que materialicen los Planes de Desarrollo elaborados por cada administración, es necesario establecer objetivos de mediano y largo plazo, que trasciendan las administraciones y las preferencias políticas de los gobernantes, orientadas y plenamente sustentadas a nivel técnico y económico, para generar compromiso con su ejecución en el futuro y solución a los problemas estructurales.

Los cambios en la administración generan una pérdida de memoria en cada institución distrital, por lo tanto, es necesario formalizar los procedimientos y mecanismos que permitan garantizar la conservación del conocimiento, contribuyendo a la eficiencia de los procesos en curso y los nuevos proyectos que pretendan implementarse.

## BIBLIOGRAFIA

Acuerdo No. 119 de 2004: Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008. Concejo Distrital.

Acuerdo No. 308 de 2008: Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” 2008-2012. Concejo Distrital.

Acuerdo No. 489 de 2012: Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016. Concejo Distrital.

Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME. Marxismo: Marx y Engels. 2010.  
En: <http://www.archivochile.com/Marxismo/Marx%20y%20Engels/>

Constitución Política de Colombia - Asamblea Nacional Constituyente. 1991.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Departamento Nacional de Planeación. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA. En: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>

Domínguez, Juan Carlos. En Bogotá, solo el 2% de la población vive en I indigencia. 2013. En: <http://www.portafolio.co/economia/indice-pobreza-colombia>

Félix Kaufmann. Metodología de las Ciencias Sociales. Editora Nacional, México.1976, pág. 1. En: <http://omarguerrero.org/articulos/MetodologiaAP.pdf>

Fundación Foro Nacional por Colombia; Asociación de Trabajo Interdisciplinario - A.T.I., Fedevivienda, Campaña del Milenio Colombia “Sin Excluidos 2015 “Por una Colombia sin pobreza”, Oxfam Novib. «Pobreza y exclusión social en Bogotá, Medellín y Cali».

Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México.,2000.  
En:<http://www.inap.org.mx/.../teoria%20de%20la%20administracion%20publica.pdf>

Informe Nacional Sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia. 46ª. Conferencia Internacional de Educación (CIE). Ginebra suiza. Ministerio de Educación Nacional.

Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José. Fundamentos de Administración. 5ª ed., Editorial Trillas. México. 1995



Pobreza Monetaria por Departamentos. Comunicado de Prensa. DANE  
2013-06-04

Triana Oviedo, Félix Arturo. De la teoría de la Administración Pública. En:  
<http://es.scribd.com/doc/29864216/Administracion-Publica-y-Administracion-Privada>.