

**ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO /PNUD**

Proyecto
“COL/98/015 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL NUEVO
MILENIO”

**RELACIONES ADMINISTRACION –CONCEJO
PERCEPCION Y FUNCIONAMIENTO DE SUS ELEMENTOS EN EL
PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DE MAYO DE 2003**

Informe Final

Consultor: FERNANDO GUZMAN RODRIGUEZ

Bogotá, Julio de 2003

Indice

	Pág.
Presentación	
1. Metodología	6
2. El esquema de relaciones Administración – Concejo	8
3. Algunos rasgos característicos del desarrollo de las relaciones Administración – Concejo	13
4. Las sesiones ordinarias del Concejo en el mes de mayo de 2003	16
5. Los elementos de las relaciones Administración - Concejo.	25
6. Conclusiones.	30

Presentación

La Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco del proyecto “COL/98/015 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL NUEVO MILENIO” suscrito con el PNUD, viene adelantando distintas acciones para diseñar, implementar y consolidar un esquema institucionalizado de trabajo del Distrito Capital con el Congreso de la República, el ejecutivo nacional y el Concejo Distrital.

En este mismo sentido, el objeto de la investigación realizada a que se refiere el presente informe se centró en la verificación del funcionamiento y grado de institucionalización de algunos de los aspectos más importantes del esquema de trabajo de la Administración Distrital con el Concejo de la ciudad, con el propósito de identificar aquellos campos de trabajo que requieren de una mayor apoyo técnico para el mejoramiento del esquema de relaciones.

Desde el inicio del actual periodo de gobierno, la Administración Distrital, definió unas reglas a partir de las cuales se desarrollarían las relaciones de trabajo con el Concejo de la ciudad.

Dichas reglas no solo buscaban mayor eficiencia en el trabajo conjunto entre las dos instancias de gobierno en el Distrito sino que fundamentalmente estaban orientas a impulsar y consolidar el cambio en las costumbres políticas desde el reconocimiento de la independencia en el ejercicio de las funciones de estos dos organismos públicos, lo cual se concretaba en que la vieja practica de la transacción y el chantaje para aprobar acuerdos no tendría espacio alguno en las relaciones.

Tales principios se pueden resumir en las máxima de “no diga en privado lo que no puede sustentar en público”, asumida como regla de comportamiento de los funcionarios públicos¹.

¹ El conjunto de principios fue incorporado en el artículo 3 del Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004.

No obstante la necesidad para el Distrito Capital de contar con un esquema de trabajo institucionalizado con estas corporaciones públicas nacionales y distritales, los antecedentes más cercanos se remontan al periodo de gobierno inmediatamente anterior y se desarrollaron fundamentalmente en la exploración de espacios de trabajo conjunto con el Congreso y el Ejecutivo Nacional.

La actual administración del Alcalde Antanas Mockus avanzó considerablemente en la construcción de un esquema de trabajo más institucionalizado y a través de la Consejería para la competitividad generó espacios de acercamiento con la bancada de congresistas elegidos en representación de Bogotá y estructuró una agenda de temas prioritarios con la Nación.

En el marco del trabajo de dicha Consejería se construyeron herramientas de seguimiento y se diseñaron sistemas de información, así como mecanismos de coordinación para una acción oportuna de las entidades distritales. Si bien aún este proceso esta en camino de consolidación, a partir de él surgieron recomendaciones para tratar de adoptar un mecanismo similar en las relaciones entre Administración y Concejo distritales.

Sin embargo, en lo relacionado con el Concejo Distrital este tipo de esquemas o esfuerzos han tenido un menor desarrollo, bien sea porque responden a una lógica política y reglamentaria distinta a la del Congreso Nacional o porque han predominado esquemas de trabajo no formales y más apegados a practicas basadas en las relaciones personales y las alianzas o acuerdos promovidos en su momento por los distintos alcaldes de la ciudad.

Lo cierto es que cada Administración se precia de contar con un modelo de relaciones con el Concejo sobre cuyas características y resultados la ciudad parece estar cada vez más atenta, pero que en la práctica ha resultado difícil de institucionalizar.

El trabajo realizado y que recoge de manera específica la dinámica del esquema de relaciones entre Administración y Concejo durante las sesiones ordinarias del mes de mayo de 2003, tiene como propósito el identificar algunos de los elementos más relevantes en el trámite y aprobación de los proyectos de acuerdo, bien sean de iniciativa del Alcalde Mayor o del Concejo, así como del control político que este último hace a la Administración Distrital.

Los elementos sobre los cuales se realizó la observación son: a) el esquema o modelo de relaciones, b) el trámite de los proyectos de acuerdo, c) el control político, d) la percepción mutua de los actores y, e) las estrategias individuales.

A partir del análisis de estos elementos vistos en acción durante un periodo de sesiones ordinarias del Consejo Distrital se realiza una verificación del tipo de esquema o modelo de relaciones existente entre Administración y Concejo, y se proponen una serie de recomendaciones a partir de los aspectos más críticos y positivos, orientadas a avanzar en una mayor institucionalización del modelo.

El presente informe consta de seis partes, comenzando por una breve descripción y justificación de la metodología y tratando en segundo lugar el esquema de relaciones existentes desde un punto de vista formal.

En tercer lugar se revisan algunas de los rasgos característicos del desarrollo de las relaciones Administración – Concejo y en cuarto lugar se pasa de manera específica a las sesiones ordinarias del mes de mayo de 2003, a partir de las cuales y en quinto lugar se miran de manera dinámica los cinco elementos observados para finalizar en sexto lugar con las reflexiones y conclusiones.

Los resultados más relevantes de este trabajo fueron presentados al señor Alcalde Mayor y a la señora Secretaria de Gobierno de Bogotá, durante el mes de julio de 2003.

Finalmente, se debe un reconocimiento a los funcionarios del PNUD, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría General y la Secretaría Privada de la Alcaldía Mayor que colaboraron con el trabajo y estuvieron dispuestos a brindar la información disponible. Igualmente a los miembros del Gabinete Distrital y a los Concejales entrevistados, por su disposición y generosidad al compartir sus experiencias y opiniones.

1. Metodología.

Dada la amplitud de los temas, los tiempos y los actores que podrían abordarse para tratar el asunto de las relaciones entre la Administración y el Concejo en Bogotá se acordó con la Secretaria de Gobierno delimitarlos con el propósito de mejorar el grado de la mirada y de lograr mayores resultados en el corto tiempo disponible del proyecto.

El análisis de las relaciones requiere hacerse en unas circunstancias que permitan ver el funcionamiento de los distintos elementos de manera espontánea y regular, por ello se determinó hacerlo dentro de un periodo de sesiones ordinarias del Concejo.

Igualmente, y en consideración al tiempo en que se desarrollaba el proyecto se seleccionó el periodo de sesiones ordinarias correspondientes al mes de mayo sin guiarse para esta selección por la naturaleza de los asuntos que se pudieran llegar a tratar en dicho periodo ni los posibles actores protagonistas del mismo. El marco de fondo buscado era la dinámica de un periodo cualquiera de sesiones ordinarias de la corporación Distrital.

Los dos grandes aspectos observados comprenden el trámite de los proyectos de acuerdo y el ejercicio de la función de control político, por ello y teniendo en cuenta la competencia sobre la iniciativa para presentar proyectos se seleccionaron tres proyectos de acuerdo tramitados durante el periodo: a) dos de iniciativa de la Administración Distrital: la reforma administrativa y la valorización, b) uno de iniciativa del Concejo: la autorización de los piques cuarto de milla.

Para el control político se acordó seleccionar el caso que tomara de primero el Concejo durante el período de sesiones, el cual correspondió a la directora de la Unida Ejecutiva de Servicios Públicos y que trataba sobre la licitación para la concesión del servicio de recolección de basura en Bogotá.

Sobre estos cuatro asuntos se hizo un seguimiento de las agendas y las discusiones durante el periodo e igualmente, se realizaron entrevistas en profundidad con algunos de los principales actores en cada uno de ellos, especialmente el o los funcionarios responsables del tema en el Distrito y el o los concejal ponentes, citantes o quien presentó el proyecto de acuerdo.

Las entrevistas se realizaron a 10 personas. Asimismo se hizo seguimiento a la prensa durante el periodo y en lo relacionado con los casos seleccionados, pero sin que el trabajo sobre prensa escrita fuera lo fundamental de la observación o mereciera un tratamiento amplio y detallado, pues se utilizó para los propósitos de este proyecto como una herramienta de apoyo y seguimiento al trámite de los temas observados.

La metodología de trabajo se orientó a facilitar la identificación de los elementos del esquema de relaciones así como su funcionamiento, y especialmente a proporcionar una explicación sobre las posibles relaciones existentes entre ciertos comportamientos de los actores con los resultados obtenidos por la Administración en un periodo de sesiones de trabajo en el Concejo de la ciudad.

Por la delimitación del tiempo (sesiones ordinarias de mayo), los temas seleccionados (3 proyectos de acuerdo y un debate de control político) y el espacio (el Concejo de Bogotá) el ejercicio se podría asimilar al análisis de una microsituación política de carácter local².

No obstante tener este tipo de análisis sus ventajas en la calidad del grado del *zoom* aplicado en la mirada es necesario advertir también que tiene sus limitaciones, pues

² Concepto tomado y adaptado por el consultor a partir de los planteamientos de Angelo Panebianco sobre saber y explicación.

hay que tener cuidado al tratar de generalizar los resultados a los otros periodos y temas de trabajo entre el Concejo y la Administración Distrital.

2. El esquema de relaciones Administración – Concejo.

Los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991 como la prohibición para los concejales de hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas, así como las reglas definidas en el Estatuto Orgánico, Decreto Ley 1421 de 1993, llevaron a que desde mediados de los años 90s se expedieran una serie de normas de carácter Distrital que tienen como propósito fijar las pautas y procedimientos requeridos desde la Administración para presentar y tramitar los proyectos de acuerdo de su propia iniciativa, así como el estudio, objeción o sanción de los Acuerdos aprobados por el Concejo.

En consecuencia, se puede decir que en principio el Distrito cuenta con un conjunto normativo a partir del cual se establece el esquema de relaciones entre la Administración y el Concejo.

Las normas actuales más relevantes en esta materia son:

- Decreto Ley 1421 de 1993, mediante el cual se adopta el Estatuto de Bogotá y en el cual se fija como atribución del Alcalde Mayor la de colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones.
- Decreto 443 de 1998, mediante el cual se define el trámite interno para la presentación de proyectos de acuerdo por parte de la Administración al Concejo, dando funciones en este sentido a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor.

- Acuerdo 01 de 2000, mediante el cual se introducen unas modificaciones al reglamento interno del Concejo Distrital.
- Decreto 367 de 2001, mediante el cual se modifica la estructura interna de la Secretaría de Gobierno y se fija como una de sus atribuciones el atender las relaciones con el Concejo Distrital en los asuntos que sean de su competencia, de conformidad con la legislación vigente y los lineamientos que señale el Alcalde Mayor.

Sin embargo, la actual Administración Distrital definió un esquema de relaciones a partir de la observancia de los principios y las reglas en el comportamiento de los funcionarios públicos, el respeto y la independencia del trabajo del Concejo y la búsqueda de la racionalización del trabajo de las entidades frente al trámite de los distintos proyectos de acuerdo.

En este sentido se puede decir que el esquema formal de relaciones entre la Administración y el Concejo se erige sobre estas dos columnas: el decálogo de principios y las normas sobre la presentación y trámite de proyectos de acuerdo.

La Directiva 004 de 2001

La expedición por parte del Alcalde Mayor de la Directiva 004 de 2001 (ver anexo No. 1) que trata sobre el trámite de los Proyectos de Acuerdo y citaciones en el Concejo Distrital, no solo es una especie de compilación de la normatividad sobre la materia, sino que fundamentalmente busca mejorar la eficiencia y la coordinación en el trabajo del equipo del gobierno Distrital frente al Concejo.

No obstante este marco, cuando se indaga a los actores sobre las características del esquema de relaciones se tiene la tendencia a mencionar una ausencia de esquema y a resaltar un marco más bien informal, en donde se aprecia que algunos de los puntos de la Directiva 004 están todavía en vía de desarrollarse.

A pesar de lo anterior, la Directiva permite ver la concepción de algunos de los elementos que integran el esquema de relaciones en cualquiera de sus manifestaciones, por ello vale la pena hacer algunos comentarios sobre algunos de estos aspectos:

-La Directiva 004 tiene como finalidad regular el trámite de los proyectos y citaciones, pero no es explícitamente el esquema para las relaciones, lo cual puede estar llevando a confundir el procedimiento de trámite con un esquema de relaciones.

Esta situación puede dar lugar a identificar cuatro posibles tipos de modelos en las relaciones entre Administración y Concejo según el lugar estructural en que lo procedimental (trámite) y lo sustancial (relaciones políticas) se combinen:

- a) Modelo 1: donde T (trámite) y R (relaciones) se conciben como esferas distintas que tienen su propia lógica y que por lo tanto se pueden dar autónomamente.
- b) Modelo 2: donde T y R son relativamente autónomas y tienen un punto de intersección, el cual es episódico o coyuntural.
- c) Modelo 3: donde T es uno de los contenidos de R, ya que las relaciones van más allá del mero trámite de los proyectos.
- d) Modelo 4: donde R es uno de los contenidos de T, ya que las relaciones básicamente están definidas por el trámite de los proyectos.

Según lo anterior, el Modelo 4 sería el que más aplicaría en el caso de la Directiva 004. Y de allí la importancia que la Administración da al procedimiento y al cumplimiento de las funciones contenidas en las normas como parámetro del modelo de relaciones, sin entrar a mirar si ello por si solo es suficiente o como ha ocurrido en algunos casos³ en que su mera aplicación da lugar a una radicalización de posiciones amparadas en el ejercicio de funciones legales y en los cuales se ponen en entredicho la eficiencia y la coordinación en el trabajo, inclusive de las mismas entidades distritales.

³ La presentación de un mismo proyecto de acuerdo en varias oportunidades como el caso del endeudamiento, el alumbrado público o la reforma administrativa.

- La Directiva 004 busca resolver dos aspectos críticos que afectan las relaciones como son la coordinación entre entidades distritales y la eficiencia en el trabajo Concejo – Administración. Y en este aspecto los hechos permiten observar lo importante y acertado del enfoque, pues en el periodo de sesiones extraordinarias inmediatamente anteriores en el mes de abril, en el trámite del proyecto sobre cupo de endeudamiento se presentó un desacuerdo entre la SHD, la ETB, el IDU y la Veeduría que contribuyó sustancialmente al hundimiento del acuerdo.

Igualmente, desde el punto de vista de la eficiencia, las sesiones de mayo no son el mejor ejemplo pues de los proyectos presentados por la Administración prácticamente ninguno se tocó durante el periodo.

- Tal vez en la fórmula de presentación de los proyectos por parte del Alcalde Mayor a través del funcionario competente en cada tema se origine o propicie la lógica de que cada quien o cada entidad se reúne con el Alcalde y definan individualmente la conveniencia y la estrategia frente a cada proyecto de acuerdo por presentar.

Esta práctica no solo no permite estructura con antelación una agenda conjunta entre el equipo de la Administración ni una estrategia o por lo menos la socialización de las estrategias adoptadas sino que podría estar contribuyendo a generar un esquema de relaciones distinto por entidad.

- La Directiva 004 atiende otro aspecto sensible como es el de la solidez jurídica, y según el trámite allí previsto debe haber una revisión jurídica previa por parte de la Secretaría General de cada proyectos de acuerdo que la Administración vaya a presentar. Sin embargo, al momento de los debates este punto resulta muy vulnerable para la Administración que en algunos casos no tiene respuesta oportuna ni concertada frente a los interrogantes que allí se plantean⁴.

⁴ Si bien por este factor algunos debates terminan ahogándose, también es necesario considerar que el Concejo en algunas oportunidades utiliza las discusiones sobre puntos jurídicos para dilatar u obstaculizar el trámite de los proyectos.

- Otro aspecto fundamental es el relativo al sistema de información que se asigna a la Secretaría de Gobierno, pero sobre el cual hay muy pocos desarrollos y en la práctica no se cuenta con una información oportuna, pertinente y organizada que permita hacer seguimiento o tomar alguna decisión.
- El mecanismo de los avales por parte de la Administración a los proyectos de acuerdo de iniciativa de los concejales han resultado ser un elemento positivo para el esquema de relaciones, el cual, sin duda resulta ser más político y menos procedimental.

Finalmente, el esquema de relaciones no obstante contar con las dos columnas antes mencionadas, también se da en un contexto en donde sus elementos se abordan desde ámbitos menos formales y que muestran no solo la necesidad de hacer ajustes y afianzar el caminos de la institucionalización del esquema sino también la riqueza explicativa sobre el por qué de ciertos resultados.

3. Algunos rasgos característicos del desarrollo de las relaciones Administración – Concejo.

Si bien el trabajo se concentró sobre las sesiones ordinarias del Concejo Distrital durante el mes de mayo de 2003, no se puede desconocer que en las relaciones Administración – Concejo también cuenta la historia, pues a esta altura ya han transcurrido prácticamente dos años y medio de trabajo conjunto y en ese lapso han tenido lugar distintos hechos que de una u otra forma han terminado señalando las principales características de ese acumulado entre los dos actores.

Algunos de estos rasgos característicos son:

- a) El mapa político y la propuesta de circunscripción uninominal. Este trabajo desarrollado por John Sudarsky al comienzo de la Administración marcó un punto

muy polémico de las relaciones y dejó heridas que aún no parecen estar cerradas, pues el Concejo asumió la propuesta como una jugada poco leal del Alcalde y una presión que buscaba hacer aparecer a los concejales como jugadores poco fiables frente a los intereses de la ciudad y de sus electores.

Más allá de las bondades de la propuesta la forma como se presentó y se utilizó en el trámite de proyectos fue lo que generó un punto importante de enfrentamiento entre los dos actores.

- b) Los funcionarios bajo dos esquemas distintos de relaciones. La estrategia del Alcalde Antanas Mockus de asegurar la continuidad de algunas políticas impulsadas desde la administración anterior mediante la ratificación de algunos funcionarios encargados de las mismas en el nuevo gabinete, generó la expectativa de que podría ser no solo un buen elemento de gestión sino de trabajo con el Concejo Distrital.

Sin embargo, dichos funcionario venían de trabajar bajo un esquema de relaciones en donde ellos no eran protagonistas ni hacía el trabajo fundamental para el trámite de los proyectos ante el Concejo, pues era el Alcalde Mayor quien directamente construía los acuerdos con los concejales para tramitar los proyectos.

De manera tal que en un principio en las relaciones se trataron de dar señales distintas entre concejales y dichos funcionario bien por pensar que se podía seguir con prácticas del esquema anterior o bien porque dichos funcionario resultaban en la práctica desconocer cómo trabajar directamente con el Concejo en el trámite de los proyectos de acuerdo de la Administración.

- c) La insistencia con proyectos de acuerdo negados. En algunos temas la Administración adoptó la estrategia de presentar cuantas veces fuera necesario el proyecto de acuerdo para aprobación del Concejo.

Este hecho no solo expresa el grado de radicalización que en ciertas épocas y sobre ciertos temas caracteriza las relaciones entre los dos actores sino que fue desarrollando una dinámica de trabajo donde el factor tiempo por la urgencia de la decisión se volvió en contra de la Administración, pues de cierta manera el Concejo termino imponiendo la idea según la cual los temas hay que estudiarlos detenidamente así se tomen sesiones ordinarias o extraordinarias.

Sin duda este ha sido un factor que poco ha ayudado a la eficiencia del trabajo conjunto entre Concejo y Administración.

- d) La imagen negativa del Concejo. Algunos hechos ocurridos en el marco del trámite de proyectos de iniciativa de la Administración han afectado la imagen del Concejo y a la larga pudieron haber incidido mediante la presión de la opinión pública en la aprobación de los mismos.

La denuncia por peculado por el supuesto carrusel en la asistencia simultanea a varias sesiones por parte de la mayoría de los Concejales en el marco de la discusión de la reforma tributaria, o la detención de tres concejales por buscar provecho económico con el tramite del proyecto de Código de Policía, son ejemplos de cómo a la larga el Concejo ha aumentado su imagen negativa frente a los ciudadanos.

- e) Los casos exitosos. Tanto la Administración como el Concejo destacan algunos proyectos de acuerdo aprobados como casos exitosos como son el cupo de endeudamiento para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la reforma tributaria y el Código de Policía.

Estos casos han permitido mostrar algunos ejemplos de trabajo conjunto y han dado lugar a que se reconozcan entre los actores alianzas puntuales para su tramite, de cuya aprendizaje y experiencias aún se esta en espera de identificarlas y

sistematizarlas para contribuir al esquema institucionalizado de las relaciones entre el Concejo y la Administración distritales.

En conclusión, se puede decir que en la búsqueda de afianzar un esquema de relaciones institucionalizado hay que tener en cuenta estos factores antecedentes de la relación tal como se ha venido dando, ya que si bien algunos contribuyen a facilitar este propósito otros simplemente lo harían más difícil.

4. Las sesiones ordinarias del Concejo en el mes de mayo de 2003.

Para observar un periodo determinado de sesiones es necesario detenerse un poco en los antecedentes inmediatos de las relaciones entre la Administración y el Concejo, pues la expectativa y el ambiente previos no solo dan una tonalidad especial al ritmo e interés del trabajo conjunto sino que permiten explicar de alguna manera ciertos resultados al final del periodo.

Es así como, el ambiente de las sesiones del mes de mayo se caracterizó por el efecto de factores como:

- a) La negativa del proyecto sobre cupo de endeudamiento solicitado por la Secretaría de Hacienda en sesiones extraordinarias del mes de abril⁵ y en cuyo trámite quedó la sensación no solo entre los concejales sino también en un sector de la opinión pública de la falta de coordinación entre distintas entidades del Distrito frente al tema.

El hecho no solo fue la negación de un proyecto de acuerdo sino que trascendió entre los concejales como la confirmación de la falta de coordinación entre las entidades interesadas en el tema y tal vez lo más grave: que el monto o la necesidad de los recursos no era plenamente compartida entre ellas.

⁵ El hecho es significativo puesto que en el estudio del proyecto se había logrado obtener una ponencia positiva, pero en la sesión de discusión el desacuerdo entre las entidades llevó a que hasta el concejal ponente votara negativamente.

Esto dejaba a la Administración ante la necesidad de hacer un gran esfuerzo por recuperar la credibilidad para defender de nuevo el tema propuesto y le daba al Concejo una posición provisional de ventaja en la celeridad y estudio de los proyectos de acuerdo para las sesiones de Mayo.

- b) La inexistencia de una agenda sobre los temas y los proyectos de acuerdo a tratar y que fueran de interés de la Administración.

Este desconocimiento mutuo de las respectivas agendas⁶ contribuyó a darle cierto aire de intrascendencia y desinterés al periodo de sesiones por parte de la Administración, pues en la primera semana se radicó, una vez más, el proyecto de reforma administrativa (S Gral.) y sólo hacia la mitad del mes se radicaron los proyectos de modificación presupuestal (SHD) y valorización por beneficio local (IDU).

Algunos temas como el plan de parqueo de vehículos o el cobro de la tasa de alumbrado público o la reforma al Acuerdo 13 sobre planeación local que estaban inicialmente previstos fueron finalmente aplazados por la Administración.

Este hecho dejó entrever algún grado importante de desanimo por parte de la administración frente a la discusión de los proyectos frente al Concejo, pues se tenía cierta percepción de que muchos de estos asuntos ya habían sido negados y que el Concejo no iba a hacer algo distinto en las sesiones de mayo, por lo tanto era mejor concentrar la energía en las cosas más importantes en la etapa final del periodo de gobierno.

- c) La expectativa sobre la decisión de la Corte Constitucional sobre el Referendo agregó un factor de carácter nacional que tendría sus efectos sobre las sesiones del mes de mayo, puesto que los concejales ante la incertidumbre sobre temas como la

⁶ Al inicio de las sesiones la Administración aún no sabía cuáles serían todos los proyectos a presentar.

prórroga o no del periodo para alcalde y concejales, prefirieron hacer un cálculo político que los llevó a posponer prácticamente la discusión de los temas propuestos por la Administración.

- d) El forcejeo entre el Congreso y el Gobierno Nacional en el marco de la discusión del Plana Nacional de Desarrollo, el cual incidió en el comportamiento de los concejales en estas sesiones, puesto que la clase política envió un mensaje directo al ejecutivo sobre lo inconveniente, desde el punto de vista de la gobernabilidad, que podría resultar la generalización de la presión a las corporaciones pública por parte de un ejecutivo que radicaliza la defensa de sus propuestas.

Como consecuencia de la presencia de estos factores, algunos de los actores consideran que esto incidió para que en las sesiones de mayo se dieran señales o actitudes como las siguientes:

- Bajísimo estímulo para el estudio y aprobación de proyectos de acuerdo.
- Mayor sensibilidad del cálculo electoral en los concejales para hacer su trabajo.
- Los debates de control político se tornan en un instrumento clave de protagonismo.
- Una mayor tendencia en los concejales para ocuparse en la aprobación de sus propias iniciativas.
- Búsqueda de satisfacer la necesidad de registrar más en los medios de comunicación por parte de los concejales.
- Baja en la actividad de los funcionarios de la Administración y los concejales por expectativa frente al Referendo.

De otra parte, es común que la medición de la eficiencia del trabajo del Concejo durante un periodo de sesiones termine midiéndose por el número de los proyectos de acuerdo aprobados, pero especialmente de los proyectos presentados por el Alcalde Mayor.

Sin duda, este criterio cuantitativo genera de entrada una polémica sobre la independencia para decidir y las otras actividades que realiza el Concejo como los debates de control político. Sin embargo, esta herramienta es la más usada y cuenta con instancias del sector privado que las emplean con efectos públicos, como el proyecto “Concejo Cómo Vamos” que promueven El Tiempo, la Cámara de Comercio y la Fundación Corona.

Este tipo de iniciativas contribuyen a darle visibilidad al trabajo del Concejo y a despertar el interés de los ciudadanos sobre lo que allí sucede, sin embargo es evidente que la herramienta meramente cuantitativa tiene sus limitaciones y se puede prestar para llegar a conclusiones interesadas.

La ciudad también requiere de un sistema de medición del trabajo del Concejo y de las relaciones con la Administración que incluya de manera importante los elementos cualitativos.

Para ilustrar lo anterior, durante estas sesiones no se aprobó ningún proyecto presentados por la Administración, la cual solo presentó tres, y el Concejo paso cerca de 10 proyectos para sanción del Alcalde Mayor. Sin embargo, en la opinión pública queda la sensación de que el Concejo fue poco productivo.

Contrario a esta idea generalizada, cuando se mira al interior del Concejo y un poco más en detalle se encuentran balances muy distintos del trabajo realizado, por ejemplo Durante las sesiones de mayo la Comisión de Gobierno tramitó 13 proyectos de acuerdo de iniciativa de los concejales y 1 de iniciativa del Alcalde Mayor, sobre los cuales se rindieron 11 ponencias, 5 proyectos fueron aprobados y los restantes archivados (Ver anexo No. 2).

Para un mayor detalle de los proyectos de acuerdo tramitados, así como de los debates de control político, en el anexo No. 3 se incluye el boletín del proyecto Concejo Cómo Vamos.⁷

El Control Político.

Tal vez un poco distinto a lo que había pasado en otros periodos, el mes de mayo se caracterizó por el control político, a tal punto que de alguna manera se puede decir que fue el gran telón de fondo de las sesiones.

Si bien el caso seleccionado para observar fue el debate entorno a la licitación para la concesión del sistema de recolección de basura, también estuvieron a su altura los relacionados con la directora del IDRD y el Jefe de Prensa de la Alcaldía.

Sin lugar a dudas las discusiones entorno a los temas señalados, todas relacionadas con el cuestionamiento a contratos de la Administración no solo ocuparon la atención de los medios de comunicación sino que redujeron a un segundo lugar la discusión sobre los temas que el gobierno Distrital llevó al Concejo.

Fue tanta la presión que se generó por la discusión alrededor de estas tres entidades que la Administración quedó sin posibilidad de reprocharle al Concejo, como ha ocurrido en otras oportunidades, su poco interés y productividad en ocuparse de los temas que ella había propuesto.

Sin lugar a dudas, estos hechos contribuyeron a dar un aire de respiro a la presión que se venía haciendo sobre el Concejo por parte de la opinión pública, el cual perdía imagen frente a la ciudad, y permitió que algunos concejales justificaran el ocuparse exclusivamente de los proyectos de acuerdo de su propia iniciativa.

⁷ Se debe advertir que el boletín de "Concejo Cómo Vamos" no solo recoge los datos de las sesiones de mayo sino que también incluye los de las sesiones extraordinarias del mes de junio.

Más allá de los hechos cuestionados y sus consecuencias jurídicas, lo cual no es materia de este trabajo, desde el punto de vista de los efectos del control político, el mes de mayo fue un periodo muy difícil para la Administración, lo cual resultaba un fenómeno nuevo y ante el que no se tenía estrategia ni coordinación para actuar; todo esto terminó finalmente redundando en beneficio del Concejo que se sacudió un poco el ojo inquisidor de la opinión pública.

El esquema forma.

Al contrastar los procedimientos y responsables en la presentación y trámite de los proyectos y debates ante el Concejo, tal como está previsto en la Directiva 004 de 2001, se encuentra que el esquema forma funciona solo de manera parcial, pues en el equipo de la Administración no se tenía una idea clara de cual sería la agenda de trabajo en el Concejo y en la gestión de los proyectos que involucraban varias entidades como el de reforma administrativa y tasa por valorización, solo actuó la cabeza de la entidad responsable sin informar o apoyarse en los otros funcionarios involucrados.⁸

La dificultad en la circulación oportuna de la información necesaria para tomar decisiones se hizo evidente en las sesiones de mayo, pues no se contó con un sistema de información que permitiera ver a cualquier miembro del gabinete, al menos semanalmente, el desarrollo del trabajo en el trámite de los proyectos y los debates en el Concejo.

Constituye una excepción a esta situación y un ejemplo a imitar, el seguimiento pormenorizado y permanente que la Secretaría General ha dado al trámite del proyecto sobre reforma administrativa.

El caso del proyecto de valorización representa el otro extremo, pues la gestión de la cabeza responsable se limitó básicamente a radicar el proyecto de acuerdo ante el

⁸ El caso del proyecto de reforma administrativa constituye un excepción pues se ha caracterizado por el trabajo y compromiso en equipo, sin embargo en las sesiones de mayo bajó la guardia o adoptó una estrategia ante el Concejo distinta.

Concejo a mitad del periodo de sesiones y sin coordinar el trabajo interno de la Administración con otras entidades involucradas como por ejemplo el DAPD. El proyecto ni siquiera fue estudiado por el Concejo.

Los debates de control político son asumidos directamente por la entidad citada sin que medie una estrategia de la Administración. Implícitamente pareciera asumirse que tales debates se refieren solamente a personas que dirigen entidades y no a una Administración representada en un equipo de gobierno.

Pese a lo previsto en el marco normativo y en el esquema formal de relaciones, la ausencia de un interlocutor o vocero de la Administración ante el Concejo fue otra de las características del trabajo en el periodo observado.

El mecanismo de los avales de la Administración a los proyectos de acuerdo de iniciativa de los concejales funcionó muy bien, por ejemplo en el caso del proyecto de piques cuarto de milla⁹. Sin embargo, este instrumento no parece manejarse dentro de una estrategia conjunta y coordinada de la Administración frente a los temas prioritarios.

Breve Balance.

Si bien desde el punto de vista cuantitativo y como lo señalaron los medios, en las sesiones de mayo la Administración Distrital fue la gran perdedora,¹⁰ el trabajo realizado visto desde el esquema de relaciones, permite ver a los actores otros aspectos, como son:

- El balance del trabajo del Concejo no puede ser visto solo con el criterio cuantitativo, pero aún así se terminaron aprobaron 10 proyectos de acuerdo.

⁹ No obstante el aval dado por la Secretaría General de la Alcaldía durante el trámite de este proyecto, posteriormente el Alcalde Mayor lo objetó por razones de ilegalidad.

¹⁰ El diario El Tiempo del 10 de junio de 2003 en su página de Bogotá concluyó en esta forma: "En contraste con el resultado positivo que obtuvieron las iniciativas de los concejales, la Administración fue la gran perdedora otra vez por cuanto sus proyectos clave para conseguir recursos destinados a inversión, se archivaron sin ni siquiera discutirlos."

- Con el trámite del proyecto de reforma administrativa se ha ganado en tres aspectos claves:
 - Los concejales sienten que hay que hacer la reforma.
 - La parte técnica de la reforma la manejan los concejales.
 - Existe una ponencia unificada.
- Se aprobó el aval para el proyecto de piques cuarto de milla.
- El control político fue exitoso para los concejales: neutralizó y puso en la picota pública a la administración.
- Por la atención a temas de control político se dejaron de discutir otros importantes como el del plan de parqueo.
- Los concejales sacaron sus proyectos, y la Administración terminó reconociendo que en año electoral los ediles articulan más directamente su trabajo con la campaña ya que no tienen más tiempo para dar resultados.

5. Los elementos de las relaciones Administración - Concejo.

La observación sobre el funcionamiento de esquema de relaciones Administración – Concejo se concentró en la identificación de sus elementos y en la indagación sobre su percepción por los actores y su funcionamiento en el marco de un periodo de sesiones ordinarias, en este caso el correspondiente al mes de mayo.

En este sentido, se identificaron cinco elementos básicos de las relaciones que a continuación se analizan:

- a) El esquema de relaciones. Este elemento da cuenta de la percepción que tienen los actores: Administración y Concejo, sobre la naturaleza y características del esquema de relaciones.

En él se observan tres aspectos que además de contribuir a su descripción brindan información que permitiría orientar los ajustes posibles para su mejoramiento e institucionalización.

El primero de estos aspectos es el que reúne los mecanismos, reglas o comportamientos que facilitan las relaciones entre los dos actores a través del trabajo conjunto en el trámite de los proyectos de acuerdo, como por ejemplo el aval que otorga la Administración a las iniciativas de los concejales, o el cumplimiento del decálogo de principios que fijó la Administración desde el inicio del gobierno.

El segundo aspecto tiene que ver con las carencias y comportamientos que dificultan el fluir de unas relaciones, los cuales se consideran críticos y requieren ser atendidos. En ellos se encuentran cosas como la inexistencia de agendas de trabajo y priorización de los temas, el liderazgo y la interlocución entre los actores o la percepción de la inexistencia de un esquema de relaciones.

En el tercero y último aspecto se recogen algunos elementos de valoración que hacen los actores, los cuales contribuyen a explicar el por qué de la lógica del esquema formal o informal de relaciones en algunos casos específicos, como por ejemplo la propuesta del mapa político y la circunscripción uninominal de parte de la Administración o las lecturas incompletas sobre la manera como se construyen y modifican los bloques al interior del Concejo o los liderazgos que orientan ciertas discusiones en el Cabildo Distrital.

En general los actores tienen la percepción de la inexistencia de un esquema de relaciones Administración – Concejo, y a la vez que reconocen la necesidad de adoptarlo, son muy agudos en señalar algunos de los aspectos críticos que debería considerarse.

En la tabla No. 1 se encuentran los aspectos destacados por los actores sobre el esquema de relaciones.

- b) El trámite de los proyectos de acuerdo. El trámite de los proyectos de acuerdo es el espacio en el que más usualmente se expresan las relaciones Administración –

Concejo, por ende es el que mayor energía consume a los actores, pues es el escenario de la construcción y adopción de las decisiones que afectan a la ciudad.

Si bien tiene un alto contenido técnico el cual refuerza la administración, también es cierto que es el momento político por excelencia en el trabajo conjunto entre los dos actores.

Entre los aspectos que facilitan el trámite de los proyectos se encuentran cosas como el tiempo de duración de estudio, la necesidad de aliados en el Concejo, la posibilidad de hacer modificaciones a los proyectos o el contar con el aval de la Administración. Asimismo, el mayor conocimiento del proyecto por el funcionario o la designación de varios ponentes.

Entre los aspectos críticos se destacan cosas como el grado de aceptación del funcionario en el Concejo, la de no contar con todos los concejales que pueden intervenir en una decisión o el atenerse solo a lo que dice una ponencia como única señal de éxito.

De otra parte, está el abuso del modelo tecnocrático en la defensa de los proyectos de acuerdo o en la interlocución de los actores, así como la debilidad del tipo de acuerdos en los que a veces se llega en el trabajo conjunto entre concejales y funcionarios del gobierno Distrital.

En la tabla No. 2 se encuentran los aspectos destacados por los actores en relación con el trámite de los proyectos de acuerdo.

- c) El control político. La figura del control político es una de aquellas sobre la cual difícilmente los actores llegan a un consenso sobre su objetivo y su razón de ser. Cada uno la mira según su interés y conveniencia.

Tal vez por ello es de los elementos en los que menos se han desarrollado instrumentos de racionalidad técnica que permitan darle una visión más propositiva y eficaz a esta institución fundamental de las relaciones Administración – Concejo.

En términos generales y desde el punto de vista de sus efectos, se puede decir que para los concejales el control político es una oportunidad de mostrarse y pasar cuenta de cobro a la Administración. Sin embargo, reconocen que sus resultados no son inmediatos y que en la práctica termina afectando casi individualmente al funcionario respectivo y no a la Administración en su conjunto.

Para los funcionarios del gabinete el control político es percibido como un mecanismo para hacer daño u obstaculizar el trabajo del gobierno. Si bien reconocen que estos debates los enfrenta solo el funcionario citado, el costo político de dichos debates termina afectando al Alcalde Mayor.

En la tabla No. 3 se destacan algunos de los elementos mencionados por los actores sobre el control político.

- d) Los actores: concejales – gabinete. En este elemento se encuentra la percepción que los actores tienen de sí mismos y del otro en el plano de las relaciones Administración – Concejo.

Algunos aspectos de esta percepción hacen relación a temas como la agenda de trabajo, el grado de coordinación o no entre los equipos, experiencia de los funcionarios en el distrito y en el manejo político ante el Concejo, el liderazgo tanto en el Concejo como en la Administración y la importancia de la información.

En la tabla No. 4 se pueden apreciar las percepciones más señaladas por los actores sobre ellos mismos y los otros.

e) Las estrategias individuales. Este elemento se refiere solamente a los funcionarios del gabinete que fueron entrevistados por tener relación con los proyectos de acuerdo seleccionados para ser observados durante las sesiones de mayo.

La necesidad de considerar este elemento, obedece a la percepción de inexistencia o debilidad de un esquema de relaciones, a la existencia de un esquema informal de las mismas, a la dificultad para coordinar o actuar conjuntamente frente al Concejo y a algunos resultados obtenidos en otros momentos que los funcionarios consideran como exitosos.

Es por esto que dichos funcionario consideran que dado el panorama de las relaciones que caracteriza a la actual Administración, ellos han desarrollado y utilizan una serie de estrategias que les permiten obtener algunos logros frente al trabajo con el Concejo.

La relación de estrategias individuales es la siguiente:

- Hacer valer la experiencia en el Distrito.
- El estilo:
 - Dar la cara.
 - No dejarse sacar de casillas.
 - Poner atención a los planteamientos de concejales.
 - Tomar notas
 - Responder con claridad a todas las preguntas.
 - Entregar información.
- Presentarse al debate sin asesores y sin que haya otros colegas.
- Aburrir a los concejales con explicaciones técnicas y jurídicas.
- Hacer seguimiento de los intereses “sanos” de cada concejal.
- No decir nada a los medios antes de presentar el proyecto al Concejo.
- Demostrar aprecio por el trabajo de los políticos.
- Alianzas “técnicas” con concejales sobre los proyectos.
- Reuniones de trabajo con Concejales.

- Tener personas permanentes en el Concejo.
- Promocionar el proyecto cada vez que se habla con un Concejal.
- Utilizar el videobeam.

Finalmente, la mirada conjunta de estos cinco aspectos permite tener un acercamiento más integral y detallado sobre las características y funcionamiento del esquema de relaciones Administración – Concejo, pues allí se consideran no solo los elementos normativos y técnicos sino también los más políticos y hasta posiblemente psicológicos que de todas maneras siempre están presentes en el trabajo entre estas dos instancias del Gobierno de la ciudad.

La observación de estos elementos es un primer paso para comprender y explicar las relaciones entre el comportamiento de los actores y algunos resultado de su trabajo en un periodo de sesione en el Concejo Distrital.

Tal vez habría que advertir que la manera como se desenvuelven estos elementos depende también un poco del contexto y el momento en que se dan unas determinadas sesiones ordinarias o extraordinarias de trabajo en el Concejo.

No obstante lo anterior, también se pueden identificar una cierta tendencia que define algunas constantes en aspectos como el trámite de los proyectos, el control político y las estrategias individuales.

6. Conclusiones.

Sobre el esquema de relaciones Administración – Concejo observado durante las sesiones ordinarias del Concejo en el mes de mayo de 2003 a partir de las actuaciones y percepciones de los propios actores, se pueden hacer las siguientes anotaciones:

- El no contar con una agenda tanto en la Administración como en el Concejo que sea conocida y concertada entre los actores es un factor de ineficiencia y deja libre la interpretación sobre las prioridades de los actores.
- La modalidad de trabajo en la Administración en la que cada quien lidera su tema con el Alcalde y entre ellos deciden si presentar un proyecto al Concejo o no, así como la estrategia a seguir, puede en ocasiones resultar más eficiente y conveniente. Sin embargo, la pérdida de visión panorámica del grupo de gabinete sobre el conjunto de lo que pasa en un periodo de sesiones en el Concejo, termina restándole capacidad de acción y cooperación efectivas.
- En términos generales, los proyectos de acuerdo que cuentan con una ambientación previa a su presentación ante el Concejo tienden a ser mejor asimilados por la opinión pública y facilitan concentrarse en lo fundamental durante su trámite.
- Como un rasgo característico se tiene la sensación de que, de alguna manera, el tipo y calidad de relaciones Administración – Concejo depende del grado de empatía o antipatía que se genera entre funcionarios y concejales.
- La propuesta de la Administración sobre mapa político y circunscripción uninominal se tiene como un mal antecedente, más que por el contenido técnico, por la sensación que quedó entre los concejales sobre su motivación: reforzar la idea de que los concejales no responden a su votante ni les interesan las decisiones que pueden beneficiarlos.
- La figura de la interlocución política válida no existe o es muy difusa, pero tanto en el Concejo como en la Administración se considera necesaria.
- Es muy difícil encontrar en la Administración una entidad que maneje la información de lo que pasa en el Concejo de manera agregada, la actualice y la haga circular.

Ello puede estar contribuyendo a que algunas decisiones se tomen con fragmentos de información y mayor subjetividad de los interesados en cada tema.

- Los principios y las reglas fijados por el Alcalde Mayor desde el comienzo de la Administración para el manejo de las relaciones han sido un factor positivo que ambos actores reconocen como muy convenientes y que favorecen las relaciones Administración – Concejo.
- No obstante, el contar con un esquema formal de relaciones, se tiene la percepción de que el actual esquema parece haberse ido estableciendo espontáneamente por el camino recorrido por los actores hasta ahora, en donde cada quien y cada situación ha puesto su grano para darle forma. Pero, también es cierto que tal esquema no es concertado y que responde más a los acomodos coyunturales de todos los actores. No se sabe si es el esquema posible o el que se desea o el que se puede establecer, sin embargo, es el que hay con sus resultados y debilidades.
- ¿Que tan productivo puede ser este esquema? En teoría es menos productivo, pero en la práctica a algunos les parece ser el más apropiado, dadas las características de la administración: sin representación en el Concejo y con una propuesta radical de cambio en las costumbres políticas. .

Las relaciones Administración – Concejo están medidas por una fuerte tensión entre el predominio de una racionalidad técnica en la Administración y el de una racionalidad política en el Concejo.

Tal situación contribuye de manera significativa a que en el trámite de los proyectos de acuerdo se tienda a construir entre los actores acuerdos individuales y no de gobierno, además de la poca o ninguna capacidad de que tales acuerdos puedan ser cumplidos plenamente por las partes, especialmente por el Concejo.

Esta tensión, también propicia la ineffectividad en el trabajo de los actores, pues al desconocer tajantemente la necesidad del cálculo o lo estratégico en la construcción de decisiones a través del trámite de los proyectos, se llega a situaciones como la muy usual de presentar por la Administración varias veces un mismo proyecto, obteniéndose en respuesta el mismo resultado.

Tal vez, uno de los mejores ejemplos de la preparación y presentación impecable de un proyecto de acuerdo por la Administración desde el punto de vista de la racionalidad técnica es el de la reforma administrativa. Sin embargo, en su trámite se han obtenido, hasta ahora resultados no tan satisfactorios, pero que a través de los cuales se puede observar de cierta forma, lo que podría denominarse como los límites de la racionalidad técnica en las relaciones entre estos dos actores.

La Directiva 004 de 2001 constituye un buen marco normativo para la realización del esquema de relaciones, sin embargo requiere que se desarrolle en algunas de sus partes esenciales como en el mejoramiento de la coordinación, la función de revisión y argumentación jurídica, el diseño y funcionamiento del sistema de información o la oportuna respuesta y seguimiento por parte de las entidades competentes a las iniciativas propuestas por los concejales durante un periodo de sesion.

ANEXOS

Tablas Directiva 004