

FUNDACIÓN CORONA

**MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN
EN LA ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL**

- Informe de Diagnóstico -

Resumen Ejecutivo

Documento Preparado

Por

ASESORÍA Y GESTIÓN, CÍA. LTDA.

Bogotá, D. C. , Marzo de 1997

INDICE

0.	INTRODUCCIÓN	1
1.	PRIMERA PARTE – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	3
1.	CONCLUSIONES	4
1.1.	Conclusiones Estructurales	4
1.2.	Conclusiones Coyunturales	8
2.	RECOMENDACIONES	10
2.1.	Recomendaciones Referidas a los Problemas de Tipo Estructural	10
2.2.	Recomendaciones Referidas a los Problemas de Tipo Coyuntural	19
2.	SEGUNDA PARTE – RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO GENERAL	23
1.	ENFOQUE Y MARCO CONCEPTUAL	24
2.	DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO	25
•	Diagnóstico Sectorial	26
•	Análisis DOFA	28
•	Prioridades de Acción de la Actual Administración (1997) y de la Próxima Administración (1998 – 2000)	32
3.	TERCERA PARTE – ÍNDICE DE CONTENIDO DEL DIAGNÓSTICO DETALLADO	34

0. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos centrales determinantes del éxito o fracaso del proceso de descentralización, es la capacidad de gestión a nivel local para la implementación de la política definida a nivel central, la formulación, planeamiento y ejecución de proyectos de inversión y la administración de los recursos humanos, financieros y físicos puestos a disposición de la organización local.

Por esta razón, la Fundación Corona estableció como propósito fundamental del trabajo

“(…) identificar e implementar las estrategias y los mecanismos que, en el plazo de diez meses, le permitan a la Alcaldía Local de San Cristóbal mejorar en eficiencia y eficacia, su proceso gerencial prioritario, dentro de un marco de mejoramiento continuo: planear, organizar, ejecutar, seguir - evaluar. Así como, optimizar los procesos administrativos y financieros de soporte a éste”.¹

La metodología propuesta para desarrollar el estudio contempla dos grandes bloques de actividades paralelos:²

- Uno, destinado a identificar los problemas que deberán llevar al planteamiento estructural de cambio y a los efectos derivados dentro de la organización interna. Este bloque constituye el cuerpo principal del trabajo, ya que es el que permite llegar a recomendaciones de fondo;
- El otro, dirigido a identificar los problemas más urgentes desde el punto de vista de la gestión del Alcalde Local, de tal manera que el grupo Consultor entre a apoyarlo de manera inmediata, buscando “resultados” a corto plazo. Dentro de éste segundo bloque se incluye la identificación de posibles “proyectos pilotos” que puedan ser impulsados autónomamente

¹ Fundación Corona, Mejoramiento de la Gestión en la Alcaldía Local de San Cristóbal. Términos de Referencia, página 4.

² Asesoría y Gestión, Cía. Ltda., Propuesta Técnica, Mayo de 1996.

por el Alcalde Local y tengan alta “visibilidad” ante la comunidad, a efecto de que ésta sienta desde el principio un cambio positivo en la gestión de la Alcaldía Local.

El presente documento contiene un Resumen del Diagnóstico de la gestión de la Administración Local adelantado por el Consultor, el cual consta de tres partes, a saber:

1. Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones;
2. Resumen del diagnóstico general;
3. Índice de contenido del diagnóstico detallado de la Localidad.

En cada uno de los componentes del diagnóstico se incluyen algunas recomendaciones puntuales que tienen por objeto solucionar o mejorar en el corto plazo las deficiencias detectadas y que son de resorte directo de la Administración Local. Las conclusiones de carácter agregado y las recomendaciones a realizar en el mediano y largo plazo entrarán en un proceso de evaluación para establecer la viabilidad de su implantación y diseñar los instrumentos y mecanismos para operacionalizarlas.

El Resumen Ejecutivo busca enunciar los temas, dándoles un breve desarrollo que permita su comprensión. El recuento completo del trabajo realizado se presenta en dos volúmenes aparte, uno constituido por el cuerpo principal del Informe, el otro por los anexos estadísticos y de soporte. El lector interesado en el tratamiento detallado, deberá referirse a estos dos documentos.

PRIMERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones se agrupan en dos categorías. Las primeras, de tipo estructural, se refieren a los aspectos que no son de competencia de la Alcaldía ni de los demás organismos de la Localidad. Las segundas son de tipo coyuntural, e incluyen los aspectos que son solucionables a través de acciones que son competencia de la Administración Local.

1. CONCLUSIONES

1.1 Conclusiones Estructurales

- El principal problema estructural es el que se deriva de la concepción actual del proceso de descentralización de la Administración Distrital. Si bien es cierto que la norma general es ambiciosa en sus intenciones, la materialización práctica del proceso deja mucho qué desear.
 - No hay clara delimitación de funciones de dirección, supervisión y control (en el centro) y ejecución (en las Localidades).
 - El proceso de planeación no es claro. Aparentemente da participación, pero ésta es limitada y su base de información es mala.
 - Las funciones del Alcalde no son consecuentes con las necesidades propias de la Localidad
- Los factores que determinan las características estructurales de la Localidad (nivel de ingreso, empleo, etc.,) están fuera del alcance del Alcalde Local. La Administración Distrital, en general, carece de un plan concreto dentro del cual las localidades puedan aportar el conocimiento y las acciones propias de su ámbito de competencia. La ciudad carece de un plan de prioridades claro en materia de inversión. Esto determina que las localidades carezcan de un plan de mediano o largo plazo, dentro del cual puedan racionalizar el uso de sus recursos propios en función de los objetivos prioritarios para la comunidad.

- Otro aspecto que limita la gestión de la Alcaldía Local y las potenciales actividades de los demás organismos del Estado y del sector privado, así como de la misma comunidad, es la ausencia de claridad conceptual sobre la base la información que requiere la Localidad para adelantar sus procesos de planeación y presupuestación. No existen, o no se conocen, normas claras a este respecto por parte de la autoridad central de planeación.
 - Incluso al interior mismo del DAPD la información es fragmentada. No hay una dependencia encargada de consolidar y racionalizar la información. Para saber con qué tipo de información cuenta el Distrito sobre una Localidad, es necesario “barrer” varias dependencias, sin que esto garantice comprensividad.
 - En todo caso, las actividades de captura, procesamiento y análisis de información se encuentran en un estado incipiente de desarrollo. Aún cuando la herramienta del Mapa Digital ya existe, su nivel de difusión es muy bajo y la capacitación requerida para su uso es precaria. En el caso de San Cristóbal, la herramienta sólo alcanzó un estado operativo en el mes de febrero de 1997, en buena parte gracias a la acción directa del Consultor. En particular preocupa la mínima o nula información sobre los procesos sociales básicos que afectan la Localidad.
- La distribución de funciones establecidas en el decreto 1421 de 1993 entre la Junta Administradora Local y el Alcalde Local genera limitaciones para el desarrollo de la Localidad. Mientras a la JAL le asigna funciones de planificación y control, al Alcalde Local le asigna básicamente funciones de tipo policivo. Esto conlleva que mientras la primera tiene instrumentos formales para inducir el desarrollo local, el segundo no, a pesar de que sobre él es quien recae en la práctica la responsabilidad por los resultados obtenidos por la Administración Local.
- Debido a los mandatos y restricciones impuestos por la normatividad vigente, el tiempo y la agenda del Alcalde Local no son razonables. Sus funciones son eminentemente operativas (control policivo, atención a la comunidad y manejo operativo del fondo de desarrollo local) y, dada la imposibilidad de delegar algunas que son altamente consuntivas en tiempo, el Alcalde Local no puede destinar el tiempo necesario a los procesos de análisis de información, planeación, control y administración de sus recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos.

El Alcalde Local dedica aproximadamente el 75% de su tiempo a la ejecución de actividades relacionadas con el control policivo (inspecciones oculares y actividades derivadas) y a la atención a la comunidad. El 25% restante lo reparte entre la

atención a los funcionarios y las actividades operativas del Fondo de Desarrollo Local. Entre los principales aspectos que el Alcalde trata con la comunidad sobresalen:

- Violación a la normas
- Espacio público
- Permiso para instalación de casetas en forma definitiva
- Solicitud de recursos para:
 - construir centro vecinal
 - Mercados
 - Reparación de vivienda
 - Pago cuenta hospital

Por restricciones de carácter normativo, la Alcaldía Local no cuenta con una organización que le permita un adecuado desarrollo de sus funciones.

- El modelo organizacional de la Alcaldía Local de San Cristóbal responde a un enfoque informal compuesto por pequeñas unidades centradas en personas: Aún cuando en un sentido ésto es bueno, ya que fomenta la cultura del trabajo en grupo, genera inestabilidades derivadas de la falta de control que ejerce el Alcalde Local sobre la planta de personal al servicio de la Localidad.
- La organización interna es lineal tipificada por las siguientes características:
 - Entre el superior y el subordinado existen líneas directas y únicas de autoridad y responsabilidad.
 - Existen líneas formales de comunicación
 - Las decisiones se concentran en el Alcalde Local
- El hecho de que la determinación y administración de planta de personal (en cuanto a sus novedades) de la Administración Local corresponda a la Secretaría de Gobierno, le resta autonomía al Alcalde Local para la ejecución de políticas en esta área. Actualmente laboran 44 funcionarios en la Alcaldía Local, de los cuales sólo 23 dependen realmente del burgomaestre local.

- Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que la planta de personal de la Alcaldía Local no es suficiente para el desarrollo de las funciones que se le han asignado.

El Alcalde Local no tiene la influencia suficiente para desarrollar las acciones necesarias tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad. El centralismo con que operan las entidades distritales no le permite un mayor campo de acción

- El centro decisional en la casi totalidad de los servicios que se prestan en la localidad se ubica en el nivel central de la administración distrital.
- Aprobados los proyectos, es necesario que el Alcalde Local concerte con las entidades centrales los recursos requeridos para poner en funcionamiento la infraestructura construida por la localidad.
- El Alcalde Local no tiene control sobre las actividades realizadas por las entidades o dependencias centrales en la localidad.
- En relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, muy poca o ninguna es la influencia que puede ejercer la Alcaldía Local en el desarrollo de obras de ampliación, mantenimiento, y continuidad en la prestación de los servicios, ya que éstas son decisiones autónomas de las Empresas de Servicios Públicos.
- Una excepción a lo mencionado anteriormente lo constituyen los proyectos definidos en el Comité Local de Emergencias, en el cual participan las ESP, en particular para invertir en obras de prevención y atención de emergencias. Aún así, los planes de inversión para atender este tipo de programas no son presentados oportunamente por las Empresas.

1.2 Conclusiones Coyunturales

- Uno de los aspectos que más impiden el desarrollo de la gestión es la ausencia en la Alcaldía de una organización formal, con una estructura orgánica definida y manuales de funciones y procedimientos que permitan una mejor operación de los procesos y que delimiten claramente las competencias y responsabilidades de los funcionarios.
- La organización que tiene en el momento la Alcaldía Local es informal, gira alrededor de los funcionarios, los cuales desarrollan sus actividades de acuerdo a la asignación que se le haya efectuado según su nivel de capacitación. No hay reparticiones funcionales técnicas dentro de la Alcaldía.
- La información se encuentra dispersa en múltiples oficinas. Esto dificulta su consecución y la coordinación ejecutiva.

La función de planeación es prácticamente inexistente en la Administración Local. Un proceso planificador, organizado y con la participación armónica de los distintos dependencias no existe. Como en el nivel central (DAPD), el proceso planificador en buena parte sólo se refiere a la elaboración del plan de desarrollo local y al ejercicio anual de la programación presupuestal. Se marginan aspectos importantes de ejecución permanente como formulación, evaluación y seguimiento a la ejecución de los proyectos, en un sistema armónico e integral. En este sentido:

- No se dispone de un “sistema de planificación y seguimiento
 - No existe un sistema técnico de selección de proyectos
 - Hay carencia de información básica para planificación
 - No existe en los funcionarios la cultura planificadora
 - No existe un proceso de capacitación en materia de planificación.
- El sistema de control interno como tal, bajo la filosofía del autocontrol, no está desarrollado en la Localidad. Al respecto la Secretaría de Gobierno está elaborando una guía metodológica para el ejercicio del control interno en las Alcaldías Locales. No obstante, el Alcalde Local ejerce un control interno informal sobre las actividades que se adelantan en las distintas dependencias pero sin los instrumentos y mecanismo que le permitan evaluar objetivamente las acciones de cada área en particular y la gestión de la Alcaldía en forma global.

- En general las actividades asignadas a cada dependencia se realizan. Sin embargo, dado que la Alcaldía Local no dispone de manuales de procedimientos, se corre el riesgo de que por la interpretación personal de los funcionarios se agreguen o reduzcan trámites en detrimento de la oportunidad, calidad, eficiencia y transparencia de los procesos.

Todo lo anterior influye en la atención a la comunidad. Aún cuando se atiende a la comunidad, no existe la adecuada organización que permita optimizar dicha atención. Esta situación lleva a que el Alcalde deba dedicar buena parte de su tiempo a la atención directa de la comunidad, en detrimento de otras áreas, menos urgentes pero al menos igualmente importantes.

2. RECOMENDACIONES

La remoción de los problemas estructurales, requiere cambios normativos importantes, los cuales se irán trabajando en el curso del proyecto. Si estos cambios no se dan, las oportunidades de mejoramiento se circunscriben al ámbito coyuntural.

2.1 Recomendaciones referidas a los Problemas de tipo estructural

La oportuna, adecuada y eficiente prestación de los servicios en la localidad de San Cristóbal no depende solamente de lo que la Alcaldía Local haga o deje de hacer, ni de lo que la comunidad también haga o deje de hacer. Depende de la adecuada combinación de decisiones de tipo estructural y de tipo coyuntural que les corresponde tomar a:

1. Autoridades Distritales y Nacionales

- Les compete tomar la decisión política de descentralizar funciones hacia las localidades y expedir el conjunto coherente de normas requerido.
Al Distrito le compete efectuar la descentralización de sus funciones dentro de las facultades que le otorgan las normas vigentes y apoyar el cumplimiento de las funciones que en el nuevo esquema corresponden al nivel central y al descentralizado
A la Nación le corresponde expedir las normas superiores y modificar las existentes - como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá - para que se fortalezca el proceso de descentralización en marcha.

2. Alcaldía Local y Comunidad

Les corresponde definir e implantar los instrumentos de tipo organizacional e institucional que sean necesarios para materializar las decisiones tomada por las autoridades centrales.

Las decisiones deberán ser tomadas dentro de una perspectiva y horizonte amplios, para ser aplicadas en forma progresiva, de acuerdo con la dinámica, asimilación y aprendizaje que la Localidad, la Alcaldía Local, las demás entidades distritales, el sector privado y la comunidad vayan experimentando. Sin embargo, se puede aspirar a que en el mediano plazo (2-4 años), el proceso de descentralización de funciones a las Localidad haya avanzado substancialmente, e incluso, en algunas Localidades haya terminado y se encuentre en proceso de consolidación.

La descentralización no hace referencia a la prestación de los servicios como tal (pues éstos, o al menos la mayor parte, se encuentra en la localidad) sino, a la expedición del conjunto de normas y a la dotación de los recursos humanos, físicos y financieros que le permitan a los Alcaldes Locales y a las demás autoridades administrativas de la localidad, tomar en forma autónoma, dentro de los lineamiento generales de la Administración Distrital, decisiones oportunas y adecuadas en términos de manejo de información, planeación, presupuesto, control, administración y desarrollo de personal (incluido el nombramiento de personal) y organización de la prestación de los servicios a la comunidad.

Para lograr una adecuada prestación de los servicios a la comunidad es necesaria la acción conjunta y complementaria del Estado, el sector privado y la comunidad, para lo cual se sugiere la siguiente distribución de competencias:

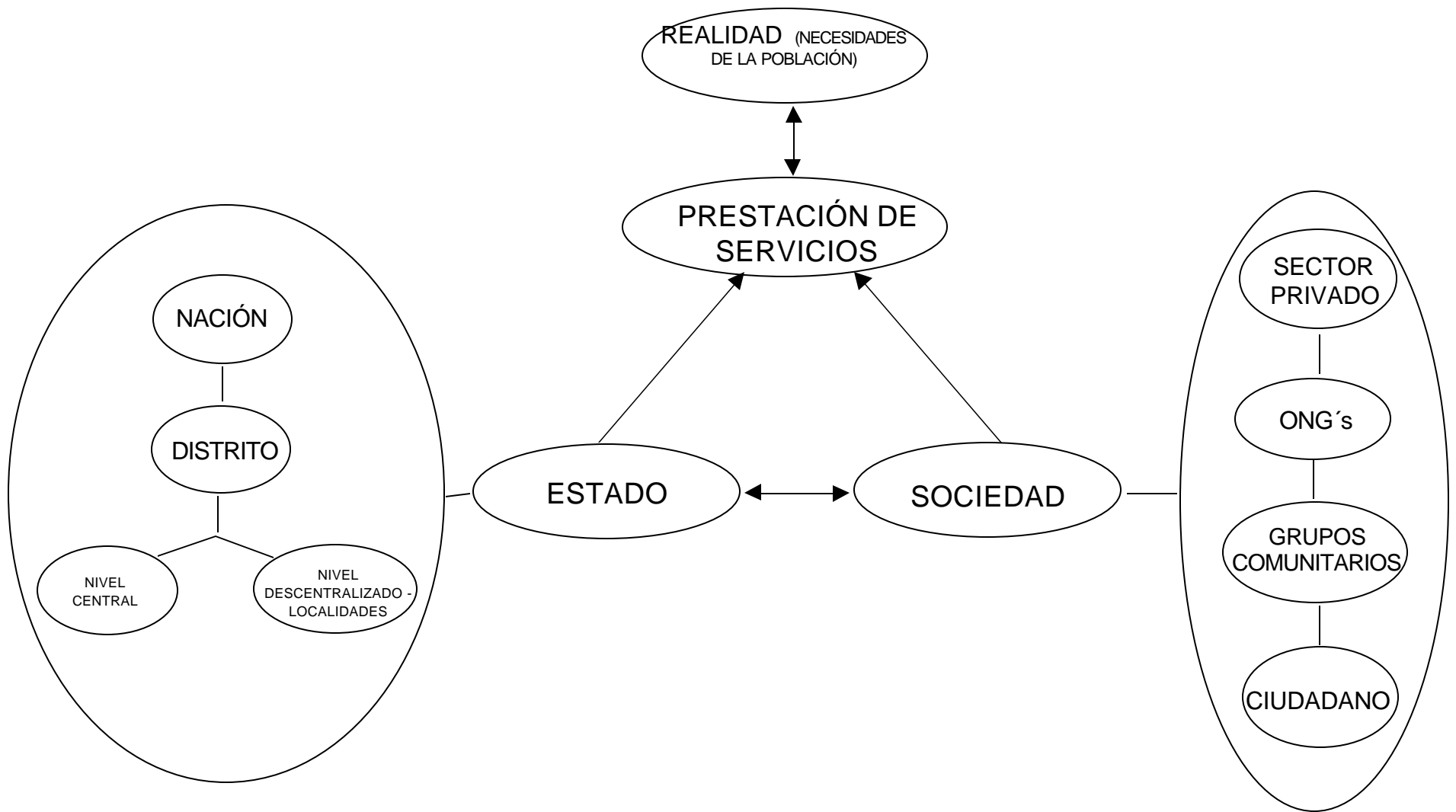
Estado: orientar y controlar todo el proceso y prestar directamente los servicios para los cuales tenga ventajas comparativas en términos de oportunidad, calidad y eficiencia, en relación con el sector privado y las organizaciones comunitarias propiamente tales.

Sector Privado: prestar directamente los servicios para los cuales tenga ventajas comparativas en términos de oportunidad, calidad y eficiencia, en relación con el Estado y las organizaciones comunitarias propiamente tales, dentro del contexto de las normas pertinentes y contribuir con el desarrollo de la localidad.

Comunidad: prestar directamente los servicios para los cuales tenga ventajas comparativas en términos de oportunidad, calidad y eficiencia, en relación con el Estado y el sector privado, dentro del contexto de las normas pertinentes, contribuir con el desarrollo de la localidad y hacer adecuado uso y control de los recursos del Estado.

Las relaciones sugeridas entre las entidades y organismos mencionados se presentan en el cuadro de la página siguiente.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO SOCIEDAD CIVIL



2.1.1 Organización Básica del Estado - Distrito Capital

Buena parte del éxito en la prestación de los servicios y de la atención adecuadas a la comunidad, depende de la organización básica que el Distrito Capital disponga para estos efectos. Dado lo expuesto en los capítulos anteriores se sugiere la siguiente organización:

Nivel Central

A este nivel compete la responsabilidad de la conducción de las actividades de gobierno y, por tanto de la administración de la prestación de los servicios a los ciudadanos. En este sentido debería encargarse de:

- Definición de políticas
- Macroplanificación
- Reglamentación
- Asesoría
- Control Global

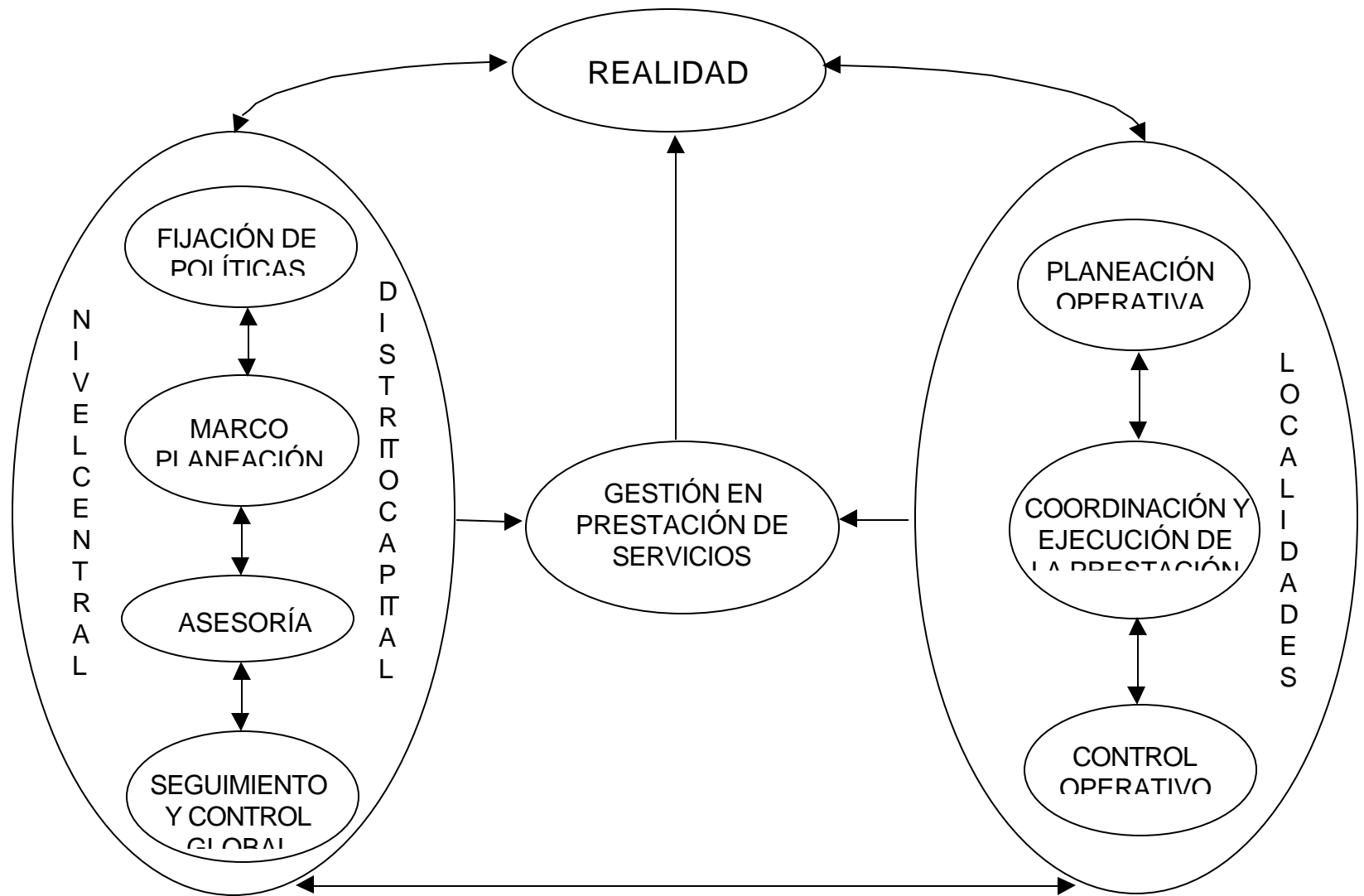
Nivel Descentralizado (Localidades - Alcaldía Local)

Este nivel es el responsable de la ejecución operativa de las acciones de gobierno en la ciudad. En este sentido debería adelantar básicamente las siguientes funciones.

- Planificación Operativa,
- Organización y coordinación de la prestación de servicios
- Atención a la comunidad
- Seguimiento y control operativo

Las relaciones sugeridas entre los niveles central y descentralizado se presentan en la página siguiente.

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL NIVEL CENTRAL Y LOCALIDADES



Las funciones que convendría descentralizar en el plazo mencionado son:

- Planeación
- Salud
- Educación
- Bienestar
- Recreación
- Acción Comunal
- Tránsito
- Obras
- Gobierno - justicia
- Control operativo
- Administración del personal y de los recursos físicos, y
- Manejo financiero.

Algunas de estas funciones (Salud, Bienestar, por ejemplo) son descentralizables en un plazo muy breve, debido a que los sectores correspondientes cuentan ya con una estructura institucional apropiada, que facilita el proceso. Otras requieren un tiempo mayor. En concepto del Consultor, sin embargo, todas las funciones anteriores son descentralizables dentro del plazo señalado, siempre y cuando exista la voluntad política para hacerlo y se tomen las acciones necesarias para impulsar el cambio cultural especialmente a nivel de la Administración Central del Distrito.

2.1.2 Estructura Orgánica

Para la realización de las funciones anteriores y las que se derivan de ellas se sugiere una organización compuesta por las siguientes áreas o sectores:

1. Social: encargada de atender los aspectos de salud, educación, bienestar social y recreación
2. Infraestructura: encargada de atender los aspectos de obras y transporte
3. Medio ambiente: encargada de atender los aspectos de espacio público y medio ambiente.

4. Seguridad ciudadana: encargada de atender los aspectos propios de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana
5. Asuntos comunitarios: encargada de atender los aspectos de organización y participación comunitaria, de información y, de reclamos de la comunidad.
6. Administrativa y financiera: encargada de los aspectos de administración y desarrollo de personal, adquisiciones, almacenes e inventarios, manejo presupuestal y contable. Fondo de desarrollo Local.
7. Planeación e Informática: encargada de organizar y capturar la información de la localidad y otra relacionada, así como de los estudios socioeconómicos y la preparación de los planes y programas.
8. Área Jurídica: encargada de todos los aspectos referidos a la substanciación de todos los procesos policivos de carácter administrativo de competencia del Alcalde local
9. Control Interno: encargada de organizar, asesorar y controlar la operatividad del sistema de control interno

En la Alcaldía Local estas áreas deberán encargarse básicamente de adelantar las siguientes funciones, dentro de su propia especialidad:

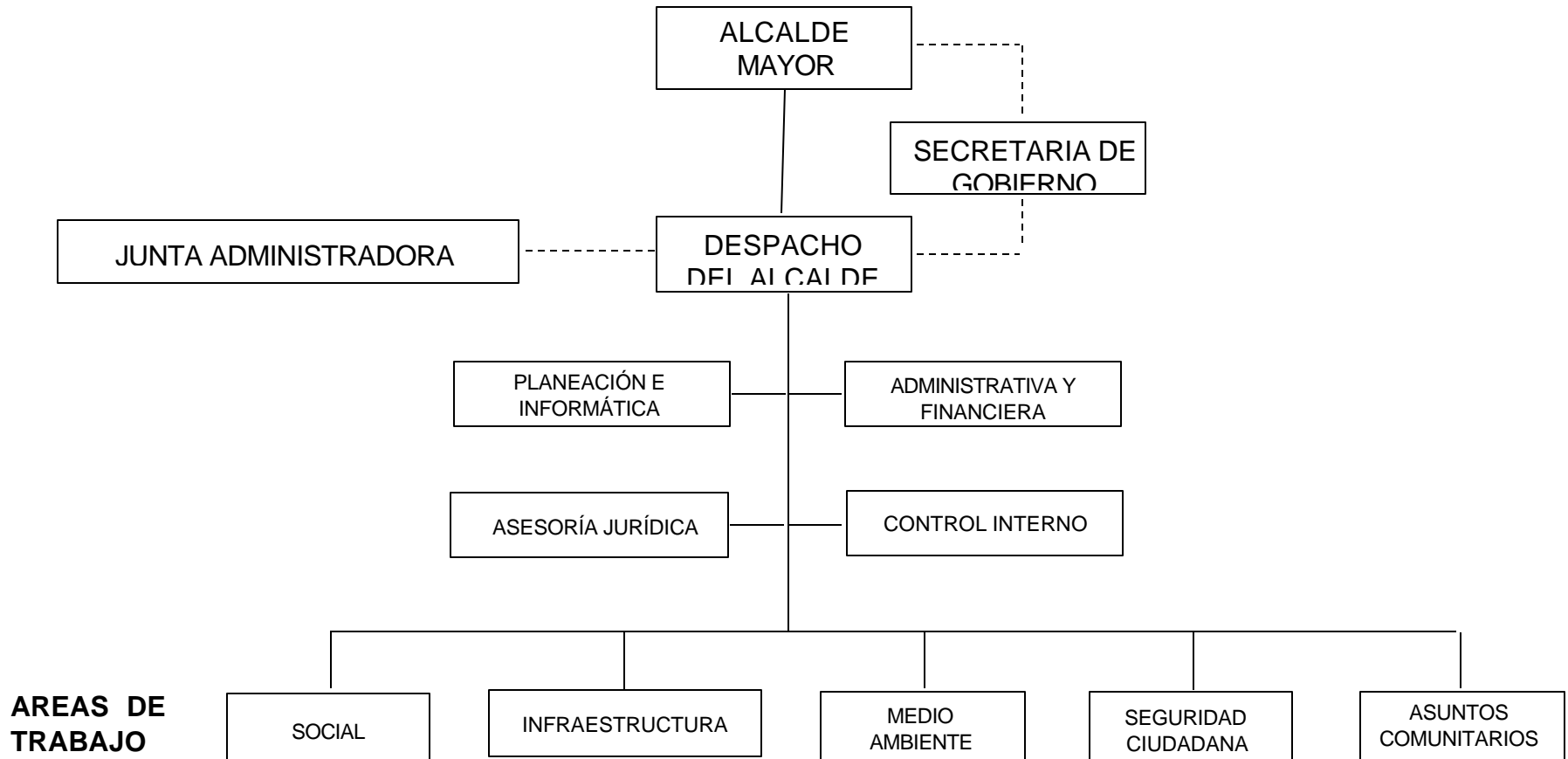
- Coordinación y control de la gestión y prestación de los servicios a la comunidad en las entidades de su sector y recomendar los ajustes pertinentes
- Captura, procesamiento y análisis de información sobre la oferta, demanda, y prestación de servicios
- Priorización, formulación, seguimiento, evaluación, ejecución y control de proyectos
- Administración y desarrollo del personal
- Manejo de los recursos físicos y financieros apropiados
- Atención a la comunidad

El Alcalde Local tendrá la competencia de nombrar el personal de la Alcaldía y la autonomía para tramitar las novedades de personal

La Localidad como un todo deberá continuar bajo la tutela de la Secretaría de Gobierno, como representante de la Alcaldía Mayor, en doble vía, para asesorar y asegurar que la gestión de la administración distrital se adelanta de acuerdo con los lineamientos y políticas trazadas por el Alcalde Mayor.

La funcionalidad de la estructura se presenta en la página siguiente

ESTRUCTURA ORGÁNICA PROPUESTA A MEDIANO Y LARGO PLAZO



2.1.3 Proceso de implantación de la descentralización

Este proceso debe ser progresivo, planificado, evaluado y controlado de tal manera que si se presentan desviaciones se puedan tomar oportunamente los correctivos.

Un aspecto importante en la progresividad del proceso es la identificación e implantación de una secuencia de actividades en tal forma que aquellas que se van adelantando primero sean prerrequisito para realizar las que siguen.

En este sentido se sugiere adelantar las siguientes actividades:

- 1. Definición de actividades a descentralizar, etapas, tiempos estimados, instrumentos básicos de acción y participación de entidades y/o dependencias**
- 2. Diseño de modelos organizacionales a nivel de área o sector en la localidades y relaciones entre éstos y la Alcaldía Local**
- 3. Expedición de normas formalizando las decisiones**
- 4. En relación con los sectores y la Alcaldía Local:**
 - Diseño de procesos para ejecutar las funciones delegadas como (planeación, control interno, sistema de información, servicios públicos y domiciliarios).
 - Definición de Estructura Orgánica detallada.
 - Elaboración de Funciones
 - Optimización de los procedimientos actuales y elaboración de los que se derivan de la descentralización
 - Elaboración de perfiles de cargos
 - Definición de la planta de personal de la Alcaldía Local y de cada un de los sectores (especialmente requerida para la ejecución de las funciones descentralizadas). Esta planta deberá ser provista en forma progresiva, en la medida que las entidades vayan asumiendo más responsabilidades
 - Análisis y ajustes en la remuneración en los casos que así se requiera

- Selección de funcionarios a trasladar o a nombrar en la localidad
- Inventario de información a ser trasladada a la localidad
- Inducción y Capacitación

5. Divulgación a la comunidad

6. Implantación operativa del proceso

2.2 Recomendaciones sobre Problemas de tipo coyuntural

Si no se toman las decisiones requeridas de tipo estructural, o mientras se toman, el fortalecimiento institucional se referirá a optimizar el desarrollo funcional y procedimental de la Alcaldía Local, manteniendo las competencias que actualmente tiene.

En este sentido, como se dijo, es indispensable actuar sobre los siguientes aspectos:

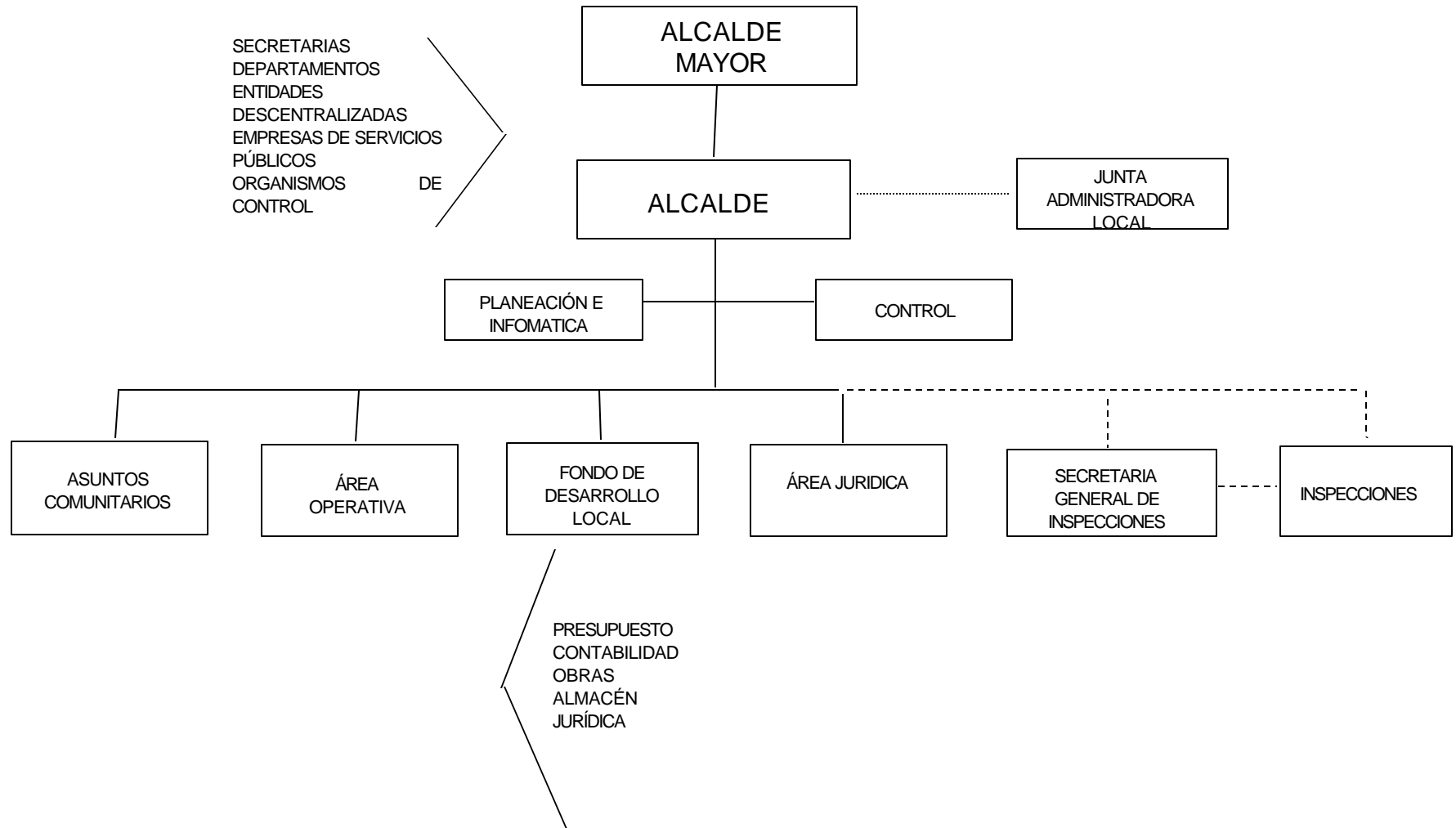
1. Organización interna

Redistribución de tareas y funciones. Se busca una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades que se ejecutan en las diferentes áreas internas, cumpliendo con el objetivo principal de este estudio que es el mejoramiento de la gestión de la Alcaldía Local, como una entidad de servicio a la comunidad.

Formulación de la estructura interna de la Alcaldía, incorporando a las áreas existentes, las de planeación y sistemas, control interno y atención a la comunidad.

En la página siguiente se presenta la estructura propuesta.

ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL ESTRUCTURA ORGANICA PROPUESTA (CORTO PLAZO)



Una acción inmediata deberá ser la expedición de un decreto por el cual el Alcalde Mayor recoja la competencia para adelantar los procesos derivados de la ley 232 de 1993 (sobre vigilancia al funcionamiento de los establecimientos de comercio), asignándosela a los funcionarios que considere pertinentes, distintos del Alcalde Local. Esto permitirá una inmediata, aunque parcial, descongestión del despacho del Alcalde. Lo mejor probablemente es delegar esta competencia en las inspecciones de policía que cuentan con la infraestructura y organización necesarias para adelantar estos procesos, sin perjuicio de que la Alcaldía Local quede como una segunda instancia que “dé garantía” a la comunidad.

2. Proceso de planificación operativa

Organizar el proceso de planeación orientado hacia la formulación, evaluación, selección, control y seguimiento de los proyectos de inversión de la Localidad

3. Procesos de control interno

Un sistema de control interno orientado a facilitar el desarrollo del trabajo, cuya parte fundamental debe radicar en el autocontrol de las labores realizadas por los funcionarios de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos. Para este efecto se propone la elaboración e implantación del sistema en la Alcaldía Local.

4. Sistema de información

Dadas las características del estado de la información de la Alcaldía Local, se propone trabajar en dos frentes. El primero se refiere a la necesidad de optimizar la organización de la captura de información y producción de informes con los recursos informáticos que existen actualmente. Esto facilitará un mejor desarrollo de las actividades de vigilancia y control realizados por los organismos distritales y, además, el acceso a la información por parte de todas las dependencias. Un segundo frente de trabajo se dirige a la implementación y puesta en marcha del Sistema de Información Urbana, buscando que a corto plazo se convierta en un soporte importante para la planificación y el control, dando a la Administración Local el conocimiento oportuno del desarrollo de su gestión y suministrando a la comunidad la información que requiera sobre los diferentes temas de interés.

5. Procedimientos operativos

Optimización de algunos procedimientos claves y levantamiento y formalización de todos los que existen en la Alcaldía Local, con énfasis en:

- Contratación
- Órdenes de Pago
- Atención e Información a la Comunidad

6. Manual de funciones por áreas de trabajo y cargo

Elaborar un manual de funciones por las áreas de trabajo y cargo propuestos, a través del cual se optimizan los recursos tanto humanos como físicos de la Alcaldía Local.

7. Planta de personal

Análisis y redistribución de la planta de personal actual, a partir de los perfiles de los cargos y las hojas de vida de cada uno de los funcionarios.

SEGUNDA PARTE

RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO GENERAL

1. ENFOQUE Y MARCO CONCEPTUAL

El criterio central que orienta el trabajo es que la Administración Local se justifica solamente en la medida en que lidere, coordine y controle la prestación oportuna, adecuada, eficiente y transparente del **SERVICIO A LA COMUNIDAD**.

Para lograr niveles altos de oportunidad y eficiencia en la prestación del servicio, es necesario que la administración distrital vaya adecuando permanentemente su organización, de acuerdo con el crecimiento, ubicación y demás características de la demanda. Esta, en el caso de Bogotá, se ha incrementado en forma notable, pasando de 1'697.311 habitantes en 1964, a 5'484.244 en 1993.

A pesar del crecimiento de la ciudad, buena parte de las decisiones en aspectos operativos se sigue tomando en los mismos centros (Alcaldía Mayor y Centro Administrativo Distrital) utilizados desde hace varias décadas. La Administración del Distrito Capital sigue siendo centralista. Dado el tamaño actual y previsible de la ciudad es muy difícil que la prestación de los servicios, dentro de los criterios de oportunidad, calidad, eficiencia y transparencia se pueda lograr con el esquema organizacional actual del Distrito Capital.

Reconociendo la importancia y la necesidad de un gobierno central que oriente y controle globalmente la prestación adecuada de los servicios a los ciudadanos, no se puede menospreciar el hecho que la mayor parte de las localidades de Bogotá, desde el punto de vista poblacional, se encuentran entre los 40 conglomerados más grandes del país, según el censo de 1993. Sólo a manera de ejemplo, la Localidad de San Cristóbal ocupa el puesto 11 entre las ciudades más grandes del país en términos de población.

Ciertamente, un proceso de descentralización enfrenta problemas conceptuales, tecnológicos y logísticos significativos, cuya importancia no se debe menospreciar. No obstante, las barreras principales están relacionadas con aspectos actitudinales y de poder. Por esta razón, aparte de una voluntad política definida, se requiere un trabajo intenso de cambio cultural, que lleve a devolver la preeminencia que deben tener los criterios sociales sobre los individuales o de interés particular.

2. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

TALLER DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Se llevó a cabo un Taller de Planeación Estratégica, con participación de las autoridades locales y miembros de la sociedad civil. El taller fué moderado por el Consultor.

El ejercicio se desarrolló a través de los siguientes puntos:

- 1. Caracterización de la Localidad de San Cristóbal**
- 2. Diagnóstico Sectorial**
- 3. Análisis DOFA**
 - **Alcaldía Local**
 - **Junta Administradora Local**
 - **Alcaldía Mayor**
- 4. Proyección de la Localidad en el 2005**
- 5. Prioridades de acción de la actual administración (1997) y de la próxima administración (1998-2000)**

Los principales resultados se resumen en los Cuadros de las páginas siguientes:

Diagnóstico Sectorial

Se escogieron nueve (9) sectores como los de mayor impacto para la Comunidad o que presentan la situación más crítica, según la percepción de los asistentes al Taller.

BIENESTAR SOCIAL	EDUCACIÓN	EMPLEO	VIVIENDA	SALUD
<ul style="list-style-type: none"> Falta de esquemas a grupos Vulnerables (tipo hogares comunitarios) 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de cupos y calidad - residentes no tienen preferencias Escasez de planteles y Baja calidad de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> Baja calidad del empleo y déficit de mano de obra calificada Falta de empleo Falta de creación de microempresas 	<ul style="list-style-type: none"> Alto índice de inquilinato Invasión de sitios de alto riesgo Falta de recursos y apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> Presenta una de las mayores tasas de morbilidad en Santa Fe de Bogotá a causa de las basuras, Insuficiencia de hospitales y desnutrición infantil. Desaprovechamiento de la infraestructura existente Encarecimiento de costos
OBRAS PUBLICAS	SEGURIDAD	MEDIO AMBIENTE	TRANSPORTE	
<ul style="list-style-type: none"> Vías principales carecen de atención 	<ul style="list-style-type: none"> Problemas de convivencia Falta de organización de la propia comunidad Falta de presencia del estado a pesar de los recursos asignados a las fuerzas armadas Falta de orientación cívica. 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgo ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Baja oferta (parque automotor) 	

La valoración dada por los asistentes a los diferentes problemas, permitió confirmar el hallazgo del Consultor (logrado a través de entrevista directa a una muestra aleatoria de habitantes de la Localidad) respecto de que la inseguridad es el primer factor de perturbación de la paz social de la Comunidad y su principal preocupación cotidiana. La proliferación de pandillas, atracadores, problemas de convivencia e intolerancia, poca o ninguna organización de la comunidad para enfrentar a los delincuentes - situación que se acentúa por la escasa presencia de la policía - son situaciones que contribuyen a hacer de este problema, el más importante para los residentes de la Localidad.

El servicio de salud, la falta de oportunidades de empleo y el déficit de vivienda, comparten el segundo lugar en el conjunto de preocupaciones de los asistentes.

En tercer lugar aparece la educación. Aunque se reconoce la existencia de planteles educativos, la calidad de la educación no se considera adecuada, salvo en casos puntuales. De otra parte, se identifican problemas de orden administrativo, los cuales determinan que, con alguna frecuencia, los cupos escolares disponibles sean asignados a niños no residentes en la Localidad, con los efectos obvios sobre la imagen de la Administración Local en la comunidad de residentes.

Análisis DOFA

A. Alcaldía Local

El grupo de participantes identificó las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas que se perciben en la Alcaldía Local, las cuales se presentan a continuación. El orden en que se presentan las percepciones no sugieren jerarquización alguna.

DEBILIDADES

- Falta de centro de información
- Falta de mecanismos en gestión y función
- Falta de divulgación
- Falta de capacitación del personal de la Alcaldía Local
- Falta de continuidad en los proyectos por la falta de planeación
- Descordinación con otras entidades
- Trato inadecuado de los funcionarios
- Falta de compromiso y mística
- Agenda del alcalde
- Falta de planta de personal
- Imposibilidad de actuar por restricciones legales

OPORTUNIDADES

- Potencial para solucionar gran número de problemas de la comunidad
- Facultades para actuar en forma inmediata del Alcalde Local
- Centro de acopio
- Fortalecimiento y continuidad de microempresas
- Gestión local para aprovechamiento de centro de salud existentes
- Regional de oficina de planeación en la instalaciones de la alcaldía local
- Liderazgo del alcalde local sobre otros alcaldes locales
- Relaciones externas.
- Proceso de descentralización
- Posibilidad de concertación
- Planeación local apoyo

AMENAZAS

- Falta de credibilidad ante la comunidad
- Delincuencia generalizada
- Disminución de la calidad de vida de la población
- Retiro del alcalde (deterioro del grupo)
- Responsabilidad en el manejo de recursos
- Acción desordenada de entidades del control
- Acción impropia de funciones del alcalde
- Asimetría de funciones Vrs recursos.

FORTALEZAS

- Interés hacia la comunidad
- Presencia en todos sectores pero especialmente en los más marginados
- Vocación de preservación del medio ambiente
- Mayor tendencia a hacer un buen trabajo
- Organización laboral
- Optima organización de recursos presupuestales
- Calidad del personal
- Mejoramiento de capacidad respuesta a la comunidad
- Liderazgo del alcalde
- Planta física
- Caso piloto para muchos proyectos distritales

Las debilidades de la Alcaldía Local se refieren básicamente a aspectos relacionados con el recurso humano y con la gestión tanto interna como externa. Algunas tienen que ver con el marco jurídico de la Alcaldía Local que restringe su capacidad de acción.

La problemática de los recursos humanos está asociada con el bajo nivel de capacitación de algunos de ellos y su falta de compromiso con la solución de los problemas de la comunidad. Posiblemente esta última situación se debe al bajo nivel de motivación que tienen algunos funcionarios vinculados a la Administración Local, debido a su poco sentido de pertenencia y transitoriedad.

En cuanto a las fortalezas, cabe destacar que buena parte de ellas está asociada con el estilo, nivel de compromiso y características personales del Alcalde Local. Aunque esto es bueno en la medida en que se reconoce un esfuerzo, es preocupante en términos de la falta de Institucionalidad que implica y la vulnerabilidad de la situación actual. De aquí surge la necesidad imperativa de afianzar los procesos de formalización de normas, sistemas y procedimientos, aspectos en los cuales se ha venido trabajando y se seguirá trabajando en el período remanente de la intervención del Consultor.

Las oportunidades también son vistas de alguna manera como dependientes del perfil del Alcalde actual, factor que no es ajeno a que la Alcaldía sea un centro de atención local del Departamento de Planeación, en la infraestructura de centros de salud, en los mecanismos de participación que se están utilizando con la comunidad y en la necesidad de la descentralización como el recurso crucial para alcanzar mejores y mayores resultados.

Las amenazas realmente marcan un panorama sombrío si la actitud interna y externa es pasiva, es decir, si la acción del Estado no fuera adecuada o no se acertara en la estrategia. De aquí la necesidad de coordinar la acción de la Alcaldía Local y de las Entidades gubernamentales que actúan en la Localidad. La barrera presupuestal seguirá siendo una amenaza si no se canalizan adecuadamente los recursos para atender las necesidades prioritarias.

B. Junta Administradora Local

Los resultados del análisis DOFA para la JAL son los siguientes:

DEBILIDADES

- Falta de objetividad y planeación para plan de desarrollo
- Excesivo número de ediles
- Uso inadecuado del tiempo en las sesiones
- Creación de espacios para participación de la comunidad
- Falta de información para toma de decisiones
- Falta de coordinación y concertación
- Bajos niveles de capacitación
- Politización
- Imposibilidad de actuar por restricciones legales

OPORTUNIDADES

- Capacitación
- Mayor presencia de la localidad en el presupuesto
- Posibilidad de inserciones en el proceso de planeación distrital
- Oportunidad para ejercer liderazgo, canalizar esfuerzos hacia el desarrollo local
- Conocimiento directo de los problemas
- Administración del presupuesto local
- Desaparecer políticos corruptos

FORTALEZAS

- Apertura a la comunidad
- Capacidad de gestión ante otras instancias
- Heterogeneidad de composición de la JAL
- Ubicación cercana a la Alcaldía Local
- Conocimiento específico en temas de infraestructura
- Mayor sensibilidad hacia comunidad más marginada
- Credibilidad por resultados vistos

AMENAZAS

- Rivalidad política
- Falta de credibilidad entre la comunidad
- Falta de receptividad ante la comunidad
- Reproducción de la política perversa
- Cruce de funciones con la alcaldía local
- Estructura de la JAL decisional inadecuada
- Posibilidad de pérdida de funciones por normas superiores
- Pérdida de recursos presupuestales para minimizar poder

Las debilidades de la JAL tienen que ver con la actuación de los Ediles, pero también con las restricciones legales que no les permite un mayor campo de acción. Resulta muy difícil atribuir a los actuales Ediles todo el peso de una labor inadecuada, cuando el problema es estructural, viene de tiempo atrás y su gestión se desenvuelve en medio del marco propio de la política local. Es una situación con demasiadas variables en cuyo manejo intervienen muchas fuerzas que jalonan en diferentes sentidos, cuando lo ideal sería que fueran en una sola dirección. La comunidad reconoce que ella misma tiene una gran responsabilidad en la situación observada, que ella misma es quien puede cambiar las cosas en la medida que haya conciencia de la necesidad de una mayor participación en las decisiones que la afecten. Sin embargo, la mayor parte de las debilidades son atribuidas directamente a la gestión de los ediles, por lo que se hace necesario reflexionar sobre esta percepción de la comunidad y generar los correctivos del caso, teniendo como criterio central el concepto de servicio a la comunidad.

Las fortalezas de la JAL son medidas por el acercamiento a la comunidad y la capacidad de respuesta a la solución de sus necesidades. Los Ediles tienen mayor facilidad, por su condición, para intervenir ante otras instancias públicas o privadas en favor de la comunidad. El tener un cuerpo representativo surgido del mismo seno de la comunidad es también un factor positivo que compromete a los Ediles para actuar en pro de la misma. Se reconoce, así mismo, que por la naturaleza de su actividad, los Ediles tienen o pueden desarrollar un buen conocimiento de los problemas de la Localidad, el cual puede ser aprovechado con ventaja en la definición de sus prioridades.

Las amenazas están asociadas con el temor de perder los avances logrados en recursos y manejo presupuestal y en la misma competencia de la JAL, en la prevalecida de intereses políticos y particulares por encima de los de servicio a la comunidad. El proceso descentralizador hacia las Localidades, que marcha lento, amortigua el impacto de los temores y debe ser aprovechado como una oportunidad.

C. Relación Localidad - Alcaldía Mayor

Se destacan los siguientes aspectos:

- Ausencia de un adecuado proceso planificador
- Ausencia de un sistema de información sobre la localidad
- Poca coordinación entre las entidades distritales del nivel central y entre éstas y el nivel desconcentrado
- Los participantes resaltan el liderazgo del Alcalde Mayor, el plan Formar Ciudad y la descentralización de los consejos de gobierno en las localidades, todo lo cual contribuye al fortalecimiento institucional de la Administración Local.

D. Prioridades de Acción de la Actual Administración (1997) y de la Próxima Administración (1998-2000)

Los participantes coincidieron en señalar las principales prioridades de atención y que responden a las necesidades de la población de San Cristóbal. Además de estas acciones, que se convierten en factores críticos de éxito para lograr el desarrollo armónico de la comunidad, también es necesario tener en cuenta la organización y fortalecimiento interno de la administración Local.

Teniendo en cuenta la localidad que los participantes consideran como ideal, las prioridades de acción para los próximos años se pueden resumir así:

- **SEGURIDAD:** Vigilancia; mecanismos de participación comunitaria; alternativas para erradicar violencia y delincuencia.

- **SALUD**, mejor aprovechamiento de los recursos existentes, fortalecimiento de sus capacidades, descentralización y utilización de centros privados, atención a la población más vulnerable.
- **EDUCACIÓN**, incremento de la cobertura en todos los niveles que implica el desarrollo de la infraestructura educativa local.
- **EMPLEO**, se refiere no solo a las oportunidades sino también a la capacitación, creación de microempresas
- **VIVIENDA**, fortalecer el proceso de construcción y mejoramiento

Adicionalmente, se señalan otras acciones que, aún cuando no son de consenso general de los participantes, tienen relevancia en el desarrollo de la Localidad:

- Infraestructura vial y de servicios, en cobertura y calidad
- Espacio Público, en la preservación y el desplazamiento de los invasores del espacio público.
- Medio Ambiente, descontaminación de ríos y quebradas
- Orientación eficiente a la Comunidad sobre la gestión y acción del gobierno.
- Problemas sociales: programas contra la drogadicción, el maltrato infantil, la prostitución
- ALCALDÍA LOCAL, mejoramiento de la planeación y desarrollo de proyectos, delegación de funciones, organización y fortalecimiento de la Administración interna local

El ejercicio de planeación estratégica sirvió para validar y enriquecer los hallazgos del Consultor en la etapa de diagnóstico. De otra parte, la caracterización de la Localidad, los resultados del análisis DOFA y la priorización de los planes de acción para lograr la localidad ideal, sugieren que la misión de la Alcaldía Local debería ser fundamentalmente la de una entidad planificadora y generadora de soluciones que coordina e integra la acción del Estado y los particulares para la solución de las necesidades y la prestación de los servicios.

TERCERA PARTE

ÍNDICE DE CONTENIDO DEL DIAGNÓSTICO DETALLADO

1. CARACTERIZACIÓN DE LA LOCALIDAD

- 1.1 Reseña Histórica de San Cristóbal**
- 1.2 Ubicación**
- 1.3 Delimitación**
- 1.4 Estratificación**
- 1.5 Barrios**
- 1.6 Población**
- 1.7 Vocación Económica y Empleo**

2. MARCO NORMATIVO

3. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

- 3.1 Organización de la Alcaldía Local**
- 3.2 Funciones**
 - **Las Juntas Administradoras Locales**
 - **El Alcalde Local**
 - **Las Inspecciones de Policía**
- 3.3 Planta de Personal**
- 3.4 Administración**
- 3.5 Capacitación**
- 3.6 Recursos Físicos**

4. ASPECTOS PROCESALES Y PROCEDIMENTALES

4.1 Procesos Básicos

4.1.1 El proceso de Planeación

- **Factores Explicativos Internos**
- **Factores Explicativos Externos**
- **El Plan de Desarrollo**
- **El Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI -**
- **El Proceso de Inversión Pública en San Cristóbal**
- **El Fondo de Desarrollo Local**

4.1.2 El Proceso de Ejecución

- **Procesos policivos de carácter administrativo a cargo del Alcalde Local**
- **Procesos Policivos de Competencia de las Inspecciones de Policía**
- **Procesos de la Gestión Local**
 - **Contratación**
 - **Adquisiciones**
 - **Interventoría**
 - **Registro y Control Financiero**

4.1.3 El Proceso de Control

- **El Control Externo**
 - **La Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá**
 - **La Veeduría Distrital de Santa Fe de Bogotá**
 - **La Personería Local de San Cristóbal**
 - **Aspectos Relevantes del Control Externo**

- **El Control Interno**

4.2 El Sistema de Información

4.2.1 Objetivo de un Sistema de Información

4.2.2 Sistema de Información Actual

4.2.3 Comentarios Generales a la Situación Actual y Conclusiones

4.2.4 Acciones a corto plazo

4.3 Presencia de la Entidades Distritales en la Localidad

- **Desarrollo Social**
 - **Educación**
 - **Salud**
 - **Bienestar Social**
- **Servicios Públicos**
- **Infraestructura Vial**
- **Seguridad**
- **Medio Ambiente y Espacio Público**

4.4 La Comunidad