



El Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, como herramienta para la gestión pública de Bogotá

Aciertos y Desafíos

OLGA LILIANA SANDOVAL RODRÍGUEZ

El sistema de coordinación de la administración del Distrito Capital, como herramienta para la gestión de Bogotá. Aciertos y desafíos.

Alcaldesa Mayor de Bogotá

Claudia López Hernández

Secretario Jurídico Distrital

William Libardo Mendieta Montealegre

Subsecretario Jurídico

Iván David Márquez Castelblanco

Director Distrital de Política Jurídica

Sergio Pinillos Cabrales

Autora

Olga Liliana Sandoval Rodríguez

ISBN: 978-958-52516-6-3

Junio de 2020

Contenido

Introducción

- I. Alcance conceptual***
 - a. La coordinación en la Administración Pública. Contexto internacional***
 - b. Coordinación estratégica. Redes y Niveles***
 - c. Marco regulador del esquema de la coordinación***
 - d. Objetivos e incentivos de la coordinación de las políticas públicas***
 - e. La coordinación en la constitucionalidad de las políticas públicas en Colombia***
- II. Modelos y esquemas de coordinación***
- III. Desarrollos normativos del Sistema de Coordinación Distrital 2006-2019***
 - a. Etapas de evolución normativa y logros alcanzados como Sistema***
 - b. Panorama vigente de la Coordinación distrital multinivel***
- IV. Aciertos y desafíos. Prospectiva para el accionar administrativo distrital.***
- V. Conclusiones y Recomendaciones***

Introducción

En toda mirada a la acción del Estado, un eje transversal de estudio son las Políticas Públicas. Su estudio como parte de la ciencia política en Latinoamérica, inició mucho después de haberlo hecho en Norte América y en Europa, al punto que en Colombia, sólo hasta los años noventa, penetró el análisis de la gestión y organización del Estado como un nuevo enfoque de estudio.

En la actualidad, puede afirmarse que la actividad específica de las autoridades del Estado se ve reflejada por excelencia, en la ejecución de los procesos de políticas públicas - cada vez más numerosas y complejas - y son éstas a su vez, quienes permiten medir el desempeño institucional. En tal contexto, el eje central de la acción pública que permitirá enfocar este trabajo, es la política pública entendida como un *proceso ejecutado por una agencia o autoridad gubernamental, que pretende cambiar una realidad problemática en una sociedad, a través de los medios o acciones del gobierno en el contexto de sus objetivos* (Deubel, 2009).

En este marco, uno de los elementos esenciales de la gestión pública es la *coordinación de las acciones del gobierno*. Cuando se hace referencia a este concepto, el análisis se sitúa en los mecanismos empleados por la administración pública para articular la gestión de las agencias que intervienen por tener a su cargo las áreas especializadas que posibilitan el diseño y la ejecución de políticas y demás instrumentos de la acción pública.

Puede afirmarse que cuando se trata de formular, implementar y evaluar políticas públicas, todo ejercicio de coordinación que se traduzca en menores costos, menores tiempos entre una y otra fase del ciclo y mejores resultados, deja en evidencia el notable aporte de tal instrumento de la gestión para cohesionarla y hacerla eficiente.

En un ámbito más específico, se identifica una amplia diversidad de esquemas y mecanismos de coordinación, al revisar las dinámicas de la nueva gestión pública en su propósito de ser útil, mediante las políticas públicas, a la satisfacción de las necesidades sociales. Bondades de la coordinación y obstáculos para hacerla efectiva, son otros factores que pueden vislumbrarse cuando se estudia este instrumento medular de los asuntos públicos. También hay explicaciones para comprender por que se encuentran escenarios donde no se coordina o donde no se la concibe como útil y necesaria. Lo cierto es que podrían encontrarse caminos de viabilidad para que la coordinación adquiriera la solidez requerida para sustentarse como un instrumento efectivo de la gestión pública.

En el caso de Bogotá, varios caminos se han venido explorando en los últimos años. Por primera vez de manera unificada y consistente, Bogotá adoptó en 2006 el **Sistema de Coordinación** de sus

organismos y entidades, agrupados en áreas especializadas denominadas Sectores administrativos de coordinación, como una herramienta clave de articulación de su gestión pública territorial¹.

Lo pretendido para entonces, fue construir un esquema de gestión racional y coherente, con unos componentes especializados que facilitaran organizar de manera estándar las tipologías de los diferentes escenarios de articulación existentes, así como cimentar las bases para la creación de aquellos realmente necesarios para garantizar una gestión pública eficiente y moderna.

Durante los últimos catorce (14) años (2006-2019), la administración distrital ejecutó diversas estrategias para procurar el mejor de los escenarios de coordinación, ha desarrollado acciones para racionalizar esfuerzos y recursos en el uso de los escenarios de coordinación existentes, ha llevado a cabo ejercicios para identificar el estado de avance de la implementación del Sistema de Coordinación y para orientar los elementos que se presentan como desafíos en el accionar articulado de la gestión administrativa distrital.

El balance de todo ello, resulta ser útil como nodo estructural del análisis desde la óptica normativa del marco general de organización administrativa distrital que ha sido dinámica y que debe en todo caso, responder al concepto de coordinación efectiva como herramienta de gestión pública moderna, elemento integrador de la arquitectura institucional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014) requerida para lograr transformaciones en el accionar administrativo.

De especial relevancia es identificar cómo viene aportando el Sistema de Coordinación a la ejecución del ciclo de políticas públicas distritales, en su fases preparatoria, de formulación y de implementación. Es en dicho contexto, que resulta acertado y oportuno observar los desarrollos normativos y estratégicos del Sistema de Coordinación Distrital para generar planteamientos en pro de su optimización y mayor solidez.

Dar una mirada profunda al Sistema de Coordinación de la administración capitalina, implica necesariamente abordar: i) las estrategias y acciones adoptadas a partir de 2006 para su puesta en marcha, operación, racionalización y optimización; ii) los desarrollos normativos prolíficos y directrices impartidas para su cabal utilización con la premisa constante de la racionalización de los escenarios para articular gestión; iii) sus resultados e impacto y, iv) el panorama prometedor y desafiante del Sistema para los próximos años como instrumento idóneo para la eficiencia de la gestión pública distrital.

Para precisar cada una de las afirmaciones contenidas en el párrafo anterior, es pertinente adelantar un estudio pormenorizado de cada uno de esos ámbitos involucrados en la dirección, gestión y

¹ Pocas entidades territoriales de naturaleza especial o con características especiales en Colombia, han adoptado modelos unificados de coordinación como lo hizo Bogotá. Sólo hasta años recientes, Barranquilla (Decreto 941 de 2016), Cali (Decreto 411.0.20.0516 de 2016) y Medellín (Decreto 883 de 2015) adoptaron sus Sistemas o Mecanismos unificados de coordinación distrital o municipal.

evaluación del Sistema de Coordinación e identificar a partir de su estado actual, los aciertos allí presentes y los desafíos que habría que afrontar para potenciar esa herramienta de la gestión pública tan consolidada a nivel nacional como un *modelo de coordinación*.

A partir de este análisis, se podrá identificar el camino recorrido como Administración Distrital para desarrollar e implementar el Sistema de Coordinación Distrital hasta la presente fecha, panorama que hará viable plantear como reflexión ¿Basta con garantizar una producción normativa fecunda para lograr que las instancias de coordinación distritales sean pieza clave en el ciclo de las políticas públicas? ¿El acervo jurídico expedido en los últimos catorce (14) años, contribuye y en qué medida al propósito de fortalecimiento y posicionamiento de los esquemas de coordinación previstos para la formulación y la implementación de la Política Pública en el Distrito Capital? ¿Qué se requiere para darles a las instancias de coordinación la capacidad de ser el mecanismo que le aporte a la gestión distrital en sí misma y a ésta de cara a los demás territorios?

Como elemento casuístico y ejercicio puntual de reflexión, se involucrará en este trabajo el *esquema de coordinación jurídica distrital* cuyos desarrollos iniciales tuvieron lugar a partir de la creación del Sistema de Coordinación vigente y pasaron por una enorme transformación que atendió las dinámicas institucionales provocadas en la administración distrital en la última década, con un claro enfoque autónomo e independiente.

En el escenario referido, el estudio que se adelantará además de proveer un acervo de elementos descriptivos y analíticos sobre las dinámicas normativas del Sistema de Coordinación Distrital de los últimos años, pretende aportar aspectos puntuales en provecho del accionar administrativo para lo cual se desarrolla su contenido en cinco acápite: i) se aborda el marco conceptual de la coordinación con una visión estratégica como instrumento de la gestión y se complementa dicho enfoque con su concepción y aplicación en los gobiernos de América Latina; ii) así, se involucra un análisis de los modelos de coordinación de las políticas públicas, con énfasis en las políticas sociales, a partir de esquemas de redes para la gobernanza en América Latina y específicamente, en Colombia, esto es, en sus principales ciudades; iii) con una mirada en contexto de los esquemas de gestión coordinada, se concentra el análisis en la evolución y el estado actual del Sistema de Coordinación de Bogotá, con el propósito de observarlo a partir de los elementos invocados de dicha óptica y de cara a ejercicios de prospectiva que permitan identificar las oportunidades de fortalecimiento del accionar administrativo distrital en este ámbito específico; iv) en consonancia con dicha mirada prospectiva, se identificarán los escenarios que se consideran aciertos y aquellos que son aún un desafío por abordar para potenciar la coordinación en el ciclo de políticas públicas distritales; y, v) finalmente, el estudio consolida un acápite que aporta conclusiones y recomendaciones estructuradas con base en los contenidos expuestos.

I. Alcance conceptual

Hay numerosos factores que ubican a la *coordinación de la gestión pública*, en primera línea de análisis del comportamiento de los asuntos públicos. En primer lugar, se debe partir de una comprensión del Estado que cohesione su concepto jurídico con su carácter colectivo, plural e integral. La dinámica de acción de los gobiernos, de cara a las necesidades cambiantes y siempre demandantes de los ciudadanos de América Latina, sitúa los esfuerzos de los agentes públicos en toda una amplia gama de niveles y ámbitos de gestión que demandan articulación. Para gestionar con acierto las tareas públicas, la coordinación adquiere un rol estratégico que tiene estrecha relación con la priorización de acciones y sus desarrollos articulados para materializar la acción pública en beneficio de las sociedades que así lo reclaman.

En efecto, en el contexto del concepto de *decision-making* propio de la gerencia pública moderna (Ramírez Zozaya, 1998), la coordinación en el proceso de las políticas públicas tiene un rol protagónico. Las decisiones que adopte la administración pública, tienen que ver con escenarios diversos que permiten su articulación a partir de su gestación desde la agenda pública, hasta que se evalúan y en varias de estas fases, la sociedad es también actor involucrado.

Se pretende entonces iniciar el análisis conceptual necesario para avanzar en el enfoque correcto, a partir de decantar cada uno de los elementos aquí referidos como esenciales para comprender el concepto mismo de “coordinar” los asuntos públicos y para ello resulta útil abordar una visión extendida y comparada del ámbito temático.

a. La Coordinación en la Administración Pública. Contexto internacional

Para adentrarse en el análisis de la coordinación desde una óptica *estratégica* de los gobiernos, vale la pena hacer referencia a su alcance conceptual, expuesto de manera coherente por estudiosos del tema en América Latina. Así, en instituciones académicas se ha definido la coordinación como *el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece. La coordinación es la fuerza reguladora que se propone incidir en las decisiones y los comportamientos de actores organizacionales autónomos, diversos y diferentes* (Raidan, 2009).

En el escenario investigativo para la construcción de mejores políticas públicas, se ha definido la coordinación como *el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes*

incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto [...]. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad [...], en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales (Repetto & Fernández, 2012).

Cuando las acciones coordinadas logran un elevado nivel de sincronía en pro de un empeño conjunto y su reiteración arraiga vocación de permanencia y continuidad en tal accionar, puede hablarse entonces de una gestión pública integrada. En efecto, coordinar implica usar *reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo (Mulford & Rogers, 2012)*².

Para delimitar con mayor precisión el concepto de coordinación en el gobierno, es preciso invocar el esquema de acoplamientos organizacionales expuesto por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México (Navarro Arredondo, 2012). Los componentes de dicho esquema son: interacción - cooperación - colaboración y finalmente - **coordinación**. Debe destacarse que en este contexto, la coordinación representa mayor grado de formalidad, reglas pre-definidas y un modelo de toma de decisiones interdependiente que puede atentar contra la autonomía de quienes lideran los esquemas de coordinación. Además, los mecanismos de coordinación se diferencian por una fuerte definición de metas comunes y precisas lo cual implica un adecuado y constante ejercicio de planeación para coordinar.

Para hacer referencia a los demás componentes del esquema de acoplamientos en mención, debe agregarse que se trata de acciones complementarias que pueden iniciar con la *interacción* y lograr ejercicios más sólidos y formales contenidos en la *coordinación*, lo cual se traduce en que no toda acción de acoplamiento de los agentes públicos con el resto de las partes del todo (que es la administración pública), es coordinación y ese alcance conceptual riguroso permite concebir y valorar con mayor precisión dicho instrumento de la gestión.

Lo cierto en el contexto conceptual que se expone, es que lo que en realidad no es la coordinación, es una *función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos para lo cual se requiere contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados” (Repetto & Fernández, 2012).*

Cuando se revisa el concepto de coordinación, es fácil identificar su asocio directo con las políticas públicas y los planes, programas y proyectos que permiten materializarlas, con lo cual puede responderse a la pregunta de ¿qué es lo que se coordina? La carta de navegación de un gobierno,

² Citado en: *La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.* Alejandro Navarro Arredondo. Junio de 2012.

involucra numerosos ámbitos en donde las políticas públicas y los instrumentos propios de su implementación cumplen un papel protagonista, de tal suerte que generar cohesión y coherencia entre uno y otros, es un imperativo que pasa por el eje transversal de la coordinación de acciones entre los responsables involucrados.

La Coordinación no fluye de manera natural, requiere la construcción de elementos técnicos e institucionales que la hagan posible.

La Coordinación implica:

- i) Dirigir acciones y recursos para una política pública*
- ii) Lograr visión integrada de gobierno*
- iii) Ir más allá de los intereses e ideologías diversos.*

b. Coordinación Estratégica. Redes y Niveles

La coordinación es una función política. Más allá de crear coherencia y complementariedad en las acciones de gobierno, permite integrar la gestión pública de las agencias hacia un objetivo macro común con vocación de largo plazo, lo cual quiere decir que *coordinar no sólo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido* (Garnier, 2000) y es a partir de dicha premisa que la coordinación cobra un sentido *estratégico* más allá de su mero carácter administrativo.

El carácter estratégico de la coordinación de la gestión pública, tiene estrecha relación con la definición de las metas y objetivos prioritarios de gobierno, de tal forma que sea posible generar coherencia entre el alcance de la estrategia definida y las necesidades exógenas.

Caer en la reproducción de prácticas episódicas de coordinación estratégica para definir prioridades en el marco de las responsabilidades insitucionales establecidas, es la consecuencia directa de no comprender a la coordinación como una función de índole técnica y también política que se constituye en una herramienta de planeación de la gestión para *avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política cuyo balance debe penetrar toda la acción y visión del gobierno* (Garnier, 2000).

Al hacer análisis del significado de *coordinar con enfoque estratégico* en la gestión pública de las últimas décadas, se hace necesario abordar el terreno de la multiplicidad y el multinivel de los actores públicos y privados para la formulación e implementación de mecanismos de gestión pública, en especial, de políticas públicas. Para la ejecución de los asuntos públicos en el referido terreno, lo pertinente ha sido crear nuevas formas de gestión de naturaleza “estratégica” *en las que*

se articulan diversos niveles del Estado, la sociedad, las estructuras territoriales y las políticas, en formas de coordinaciones intergubernamentales e interorganizacionales que buscan generar o rescatar cuotas de legitimidad, participación y gobernabilidad (Raidan, 2009).

Es claro entonces, que los actores responsables de las políticas públicas en los gobiernos, son parte de un entramado que los hace partícipes de varios esquemas de interacción. Cada entidad u organismo “responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de la organización de acuerdo con su necesidad de adaptarse” (Raidan, 2009), de integrar de manera idónea los “subsistemas y redes de intercambio” (Cook, 1977) que así se lo demandan. Quiere esto decir que para cumplir sus objetivos, cada organización debe proyectarse hacia las demás que integran ese entramado del cual forma parte atacando de manera directa las comunes prácticas de fragmentación institucional.

Otro factor que penetra esos subsistemas y redes, con el propósito de garantizar solidez en los esquemas de coordinación institucionalizados, es la *información*. Desde la definición del problema objeto de la intervención del gobierno hasta las políticas, planes, programas y proyectos diseñados como respuesta, se requiere información. Es de vital importancia contar con sistemas de información como elemento útil e imprescindible para el buen logro de la coordinación integral anhelada. Sin embargo, para generar sistemas de información que permitan la adecuada toma de decisiones de política pública y lograr los resultados eficientes que se espera, es necesario contar con el liderazgo político de la alta gerencia (Repetto & Fernández, 2012) que facilite no solo la recolección de la información, sino también su procesamiento e interoperabilidad en toda la administración. No basta con organizar formalmente instancias para la coordinación (comites, consejos, comisiones...) pues se trata de una cimentación colectiva que debe sostenerse sobre instrumentos de gestión pública concretos como los Sistemas de Información que dinamicen esas Instancias conformadas por los actores involucrados.

Ahora bien, en relación con los niveles de coordinación entre instituciones y entornos estructurales de gobierno, en el contexto multinivel en referencia, estudiosos del asunto han expuesto su generalidad, así:



Elaboración propia a partir del alcance conceptual adoptado por Alejandro Navarro Arredondo (Navarro Arredondo, 2012)

En el marco de estos niveles, numerosos son los expertos que se han referido al concepto de redes articuladas de gestión y su relevancia en materia de gobernanza. En efecto, la gestión de los gobernantes necesariamente está llamada a actuar en redes integradas por diversas tipologías y niveles de interlocutores para concretar sus políticas, planes, programas y proyectos.

Puntualmente, para mantenerse en la dimensión de la gobernanza, resulta válido referirse a ella como el conjunto de “estructuras y procesos a través de los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, **coordinación**, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. El Estado es percibido como un “ecosistema” dentro del cual se pone en juego una pluralidad de dimensiones y una pluralidad de actores en interacciones complejas” (Natera Peral, 2004) (resaltado fuera de texto).

Así, cobran sentido las formas de *gobernanza multinivel* caracterizadas como sistemas de coordinación de los actores de diversos órdenes de gobierno correlacionados gracias a la complejidad de los problemas compartidos que demandan articulación de recursos e intereses y en general, intervención del Estado para la búsqueda de respuestas integrales (Natera Peral, 2004). Es así como, la coordinación se sitúa en primera línea como mecanismo innovador que permite abarcar situaciones complejas con multiplicidad de responsables.

Precisamente en el interior de esas redes se gestan las políticas públicas que posteriormente, requerirán de la participación activa de los mismos actores para su implementación, momento para el cual habrá ya claridad sobre el alcance de lo decidido y los resultados esperados.

Estas redes cuentan con una organización horizontal que genera esquemas de igualdad entre los intervinientes y su mecanismo de coordinación está basado en “la confianza y/o lealtad entre los integrantes de la red, que se aleja de los mecanismos empleados por las burocracias (jerarquía) y los mercados (competencia de precios)”. Es decir, la gestión de la interdependencia –en estos ecosistemas de coordinación – no se basa en las estructuras jerárquicas (Natera Peral, 2004).

Es pertinente ahora dar una mirada al caso colombiano en el marco de las políticas públicas, en especial, las de carácter social que son aún más exigentes en términos de gestión dada su esencia multidimensional.

Las políticas públicas sociales exigen la aplicación estricta del concepto de integralidad, referido no solo al alcance mismo de la política en respuesta a las demandas sociales, sino en cuanto a la forma de lograrlo. El medio por excelencia que facilita penetrar el concepto de integralidad en las políticas públicas sociales que exigen enfoque poblacional y también territorial, es la coordinación efectiva.

En efecto, en estudios recientes de perspectivas de las políticas sociales en las capitales de Colombia, la CEPAL hace especial énfasis en la intervención integral y sus requerimientos vigentes. Se refiere a la necesidad de concentrar esfuerzos en la superación del fraccionamiento sectorial de las decisiones y de la operación de instancias de coordinación meramente formales que no adoptan decisiones conjuntas en pro de la gestión de intervenciones integrales.

Se plantea que *la lectura compartida de una realidad determinada conduce a identificar prioridades y jerarquías que deben ser abordadas desde una política integral, que exprese una comunidad de intereses, que sea un referente para movilizar actores y lograr el compromiso en torno a una agenda común, a unos planes* (CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015). Para lograr tal propósito, proponen los autores de este planteamiento conformar redes de gestión que se orienten al logro real de objetivos concurrentes.

La capacidad institucional del gobierno de la ciudad capital, debe estar lista para proveer políticas públicas sostenibles con carácter intersectorial y también intergubernamental, es decir, fuera de sí como entidad territorial y más aún, cuando se trata de políticas sociales; los mecanismos de coordinación institucional y programática deben ser lo suficientemente sólidos para promover acciones y soluciones integrales (CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).

En términos de redes de gestión de los gobiernos territoriales, el estudio en referencia ha sustentado una ausencia de instrumentos formales de coordinación de la gestión Nación – Territorios, que se identifica con facilidad a partir del análisis de numerosos casos que *actúan como ruedas sueltas*, limitándose el panorama de resultados y respuestas del gobierno y ocasionando desgastes y re-procesos administrativos con lo cual se alimenta el escenario a veces confuso de distribución de competencias. En este trascendental ámbito precisamente, la OCDE al referirse a los asuntos públicos territoriales, recomienda *promover esquemas de coordinación de políticas regionales, escalando de los territorios hacia organismos, que permitan una planeación más integra* (OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2014).

- ✓ *Coordinar no sólo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido*
- ✓ *La Coordinación no es episódica sino con vocación de permanencia y para la coherencia*
- ✓ *Cada organización se proyecta hacia las demás y se introduce en el entramado multivel de la gestión de políticas públicas*
- ✓ *La gestión en ecosistemas de coordinación no se basa en las estructuras jerárquicas sino colaborativas*

c. Marco regulador del esquema de la coordinación

Es de la esencia de todo gobierno constituido en el marco constitucional y legal vigente en un determinado Estado, responder a la sana tendencia a establecer reglas que sustenten la gestión de sus asuntos públicos. La coordinación de esa gestión, sus instrumentos, mecanismos, actores y responsables, no son la excepción.

En efecto, el sustento normativo de la arquitectura institucional de la administración pública, así como el de los Sistemas de Planeación de la gestión, deben contener normas con efecto regulador en los ejercicios de coordinación. Sin embargo, ese acervo normativo parece no ser suficiente aún siendo abundante y ello no obedece necesariamente al hecho de que inobservarlo no traiga consigo una sanción. Tiene que ver mejor, con que las Instituciones están integradas por unos agentes cuyas creencias, formación, punto de vista y actitud, escapan del alcance de dicho acervo de normas que no tienen la vocación de imprimir reglas de comportamiento que fluyan de manera natural y espontánea entre los agentes públicos.

Eso ubica el análisis en un campo adicional de estudio: *la cultura institucional* y la de los actores que se involucran en todo el ciclo de la política pública a través del conjunto de acciones de las organizaciones públicas que les corresponde actuar en pos de ella. La cultura se ha entendido como el conjunto de valores, creencias y costumbres que se comparten por grupos humanos y que se expresan en las acciones individuales mezcladas con los comportamientos racionales. El capital cultural de una Institución está entonces penetrado por un contenido axiológico repleto de hábitos, actitudes y prácticas de los individuos que la componen.

Estudiosos de la coordinación en los procesos de políticas públicas en América Latina, han sustentado cómo inciden en que se coordine o no la gestión pública, las lógicas e inercias institucionales diversas en el marco de las cuales se involucran los agentes públicos, quienes por naturaleza se muestran autosuficientes y sectorizados. A esto se agrega que los escenarios de coordinación están plagados de *ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder* (Repetto & Fernández, 2012).

El comportamiento humano en las organizaciones públicas expresa la estructura emocional de los individuos e influye en la acción colectiva, técnica y racional. Así, las distintas tareas involucradas en la gestión requieren cooperación, colaboración, concertación y coordinación y, ello es posible si los individuos logran controlar los estados emocionales que dificultan el trabajo en equipo. En el nivel macro organizacional, las políticas públicas que requieren coordinación entre organizaciones pueden verse limitadas por comportamientos y percepciones de los actores que tienen a cargo su formulación o ejecución.

En efecto, señala Stein (Stein, 2017) que la tarea puede verse limitada porque los gerentes o líderes institucionales perciben riesgo en la autonomía y ejercicio de su autoridad y si hay asimetría en el conocimiento de los temas propios de la coordinación, pueden creer que pierden tiempo y delegar sus tareas por considerarlas irrelevantes; les puede generar disgusto si se les pone el imperativo de ceder tiempo y recursos para poder llevar a cabo las tareas de coordinación de la política que pueden percibirse como esfuerzos perdidos o excesivos. Esa mezcla en acciones técnico-racionales, emocionales y culturales están inmersas en las acciones propias de la coordinación y por ello se hace necesario considerarlas relevantes para garantizar el éxito de la coordinación de la política.

Se trata pues, de un ámbito temático con un elevado nivel de subjetividad en el que no interviene de manera directa la norma (positiva). Sin embargo, resulta ser un componente sustantivo de la *Coordinación*, pero ya en el plano actitudinal en relación con los mecanismos de la gestión pública.

Se requiere entender cómo reacciona el agente público responsable de actuar en las fases de las políticas públicas que involucran a la institución a la cual pertenece, frente a incentivos, obstáculos y procesos específicos que puede desarrollar haciendo uso o no, de los esquemas de coordinación vigentes. Además, en este escenario actitudinal y subjetivo, entran en juego otros factores también ligados intrínsecamente al actuar natural del ser humano ubicado en la condición de agente público: la heterogeneidad de los perfiles de los gerentes y demás colaboradores de las instituciones; la multiplicidad de culturas marcadas por el origen regional y poblacional de quienes integran las organizaciones; las franjas etarias de esos agentes; y, no sobra incluirlo, sus preferencias ideológicas. En efecto, esos agentes no perciben incentivos para coordinar su gestión espontáneamente, porque los equipos de los ministerios o secretarías no se tienen confianza o tienen trayectorias partidarias o profesionales diversas y hablan lenguajes distintos (Stein, 2017).

En esa diversidad de factores involucrados en el imperativo de coordinar la acción pública, cada institución tiene el deber de aportar de manera persistente y sistemática, elementos técnicos y formativos que faciliten comprender y apropiarse no solo el marco normativo que regula y hace imperativo “coordinar”, sino el propósito de la coordinación en la gestión pública para un mejor proveer de políticas públicas a cargo de los agentes que integran el gobierno y la obtención de todos los beneficios que representa hacerlo.

Este deber se justifica ante la ruptura de la idea errónea de que las organizaciones pueden concebirse como un único ente racional con conciencia. Las organizaciones son *constructos humanos* creados para lograr unos propósitos específicos a través de la acción de unos individuos que tienen sus propios objetivos específicos, incorporados a estructuras dinámicas y diversas que les permiten niveles de libertad para interpretar y transformar reglas. En la práctica entonces, las organizaciones son en esencia *entes heterogéneos* (Arellano Gault, 2012).

En ese contexto propio y auténtico de las organizaciones, inmersas en un entramado de valores y actores, la conclusión equivocada es que el conjunto de reglas que la rigen (y que regulan su gestión) es suficiente por sí solo para garantizar su estricto cumplimiento. No es posible concebir a las organizaciones y a sus relaciones con otras, en una lógica formal basada en reglas solamente y menos aún, desconocer que esa interacción por sí sola genera comportamientos de resistencia entre actores para reacomodar espacios y capacidades (Arellano Gault, 2012).

De lo expuesto es dable afirmar que no sólo se trata de definir la cultura de una institución a partir de sus marcos reguladores de la acción pública, sino que quienes fungen como servidores públicos están determinados por sus actitudes en el servicio que realizan, por las de sus colegas o colaboradores y también, por la imagen que irradian o la percepción externa de su labor.

De allí se deriva la importancia de contemplar como un factor transversal del marco de regulación de los esquemas de coordinación, al elemento subjetivo contenido en cada uno de los individuos

que integran ese constructo humano denominado organización y que sin duda alguna, también influye en la respuesta al interrogante “por qué no se coordina”.

d. Objetivos e incentivos de la coordinación de las políticas públicas

En detrimento de la coordinación, resulta común identificar en América Latina que las decisiones de políticas públicas se quedan en la cúspide de la organización administrativa y en escasos eventos, bajan para integrar a todos los demás actores institucionales también involucrados en el ciclo de las políticas. Aunado a este fenómeno real, se observa que en numerosos casos no se cuenta con una dependencia (organismo o entidad) a cargo de lograr la coordinación entre las diferentes agencias responsables de cada una de las fases de política pública, de tal suerte que los mecanismos e instrumentos para alcanzar una gestión pública coordinada quedan al arbitrio de la enorme complejidad del entramado institucional de la administración pública.

Al analizar el ciclo de las políticas públicas, es evidente que la coordinación se constituye en su elemento transversal desde el inicio del diagnóstico hasta la evaluación. Cuando ello no se concibe de esta manera, cuando vincular a los actores públicos en el proceso de creación o implementación de una política pública no es considerado un imperativo, es allí cuando se detecta ineficiencia en la gestión de recursos, duplicación de esfuerzos, desviaciones y fragmentaciones, falta de seguimiento y disminución de la calidad de los servicios prestados (Navarro Arredondo, 2012).

Es así como, los mecanismos estratégicos de consenso para que toda decisión que se adopte, se fundamente en la organización de la gestión de manera disciplinada y responsable, resultan ineludibles.

Pero ¿por qué no se coordina? Variados son los argumentos que pueden explicar la ausencia de sistemas o esquemas de coordinación en la gestión pública y extensa la literatura que así lo ha documentado en casos de América Latina. Para algunos expertos, cuatro son las causas: i) Heterogeneidad normativa entendida como la ambigüedad de las normas que delimitan las responsabilidades de los organismos y entidades del gobierno; ii) Entornos exógenos diversos, lo cual hace referencia a los ámbitos de cada sector que a pesar de integrar el mismo engranaje institucional, atienden escenarios con actores y demandas diferentes aspecto que puede traducirse en contradicción de prioridades entre sectores; iii) Diversidad de especialidades técnicas, que se traduce en conflictos entre sectores o entidades causados por diferencias en los lenguajes y visiones disciplinares específicas de cada sector; y, iv) Tensión multi-sectores, esto es, pugna entre *intereses socio-económicos, ideologías e intereses organizacionales* del sistema democrático (BID, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Lo primero que debe señalarse al respecto, es que las causas de no coordinar acciones en los asuntos públicos referidos a las políticas e instrumentos de gestión, se presentan de manera frecuente, repetitiva y a veces imprevisible y de no superarlas, la gestión del gobierno no alcanza niveles de integralidad, enfoque de largo plazo y consistencia.

Se agregan al escenario de causas otras más: la escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación; la preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas; la desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones; dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades para el diseño e implementación de las políticas públicas; además, puede presentarse escasez de expertos en gestión de políticas coordinadas con el componente de la interdisciplinariedad (BID, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

Del panorama de razones que explican la ausencia de coordinación en la gestión pública, es dable extraer el alcance de sus objetivos y su utilidad. En efecto, evitar o minimizar la intercalación de políticas, las inconsistencias contenidas en ellas o la redundancia de acciones, es un objetivo de la coordinación; perseguir coherencia y cohesión de esas políticas y priorizar conjuntamente, resulta ser uno de sus principales ejes; y, lograr la comprensión holística del escenario institucional del cual se es parte para ver más allá del plano de cada sector, son la esencia del ejercicio básico de coordinar gestión (Raidan, 2009).

En la misma línea, uno de los factores sustentados por los estudiosos de la coordinación *inter-agencias*, son los **incentivos** para coordinar que nacen de la clara concepción de la coordinación como un fenómeno **no** natural en el comportamiento de las organizaciones que puede ser una amenaza a la autonomía de las instituciones. Ocho son los tipos de incentivos concebidos para tal efecto:

- ✓ Ventajas financieras por ahorrar recursos físicos, humanos y financieros.
- ✓ Prestigio político por el logro de proyectos y eficacia en el cumplimiento de metas;
- ✓ Crecimiento profesional de los miembros de cada agencia, al unir saberes y experiencias;
- ✓ Solución de problemas comunes para mejorar el desempeño de los líderes;
- ✓ Reducción de la incertidumbre de una agencia, por depender de recursos e información externos.
- ✓ Mandato legal a coordinar que, aunque debe cumplirse, no resulta suficiente incentivo para generar acciones coordinadas en todos los casos (Serrano, 2003).
- ✓ Aumento del sentido de pertenencia a la administración pública.
- ✓ Reducción de costos operativos para accionar los escenarios de coordinación.

Este marco de objetivos e incentivos tiene que involucrar plenamente la fase de implementación de las políticas públicas que demanda ejercicios consistentes de articulación intersectorial. En efecto, se logra la generación de valor público, si se parte de la premisa de que la especialización del trabajo para aprovechar los saberes y enfoques específicos (enfoque sectorial), requiere enmarcarse en un esquema de articulación e interdependencia para la producción de servicios con valor útil para la sociedad (enfoque intersectorial y multinivel). No es suficiente la mirada especializada de un problema para plantear su solución o para llevar a cabo las políticas públicas surgidas como respuesta a ese problema; es necesaria la sinergia para la activa participación e intercambio de aportes de todos los actores involucrados en el mismo problema de tal forma que

sea posible promover una respuesta más adecuada a las causas y condiciones de la situación. Es así como la visión integral para abordar las políticas públicas, satisface el interés por evitar su fragmentación y conservar claro el horizonte de sentido.

Un escenario que demanda sin excepción ejercicios consistentes de coordinación que pretendan alcanzar los objetivos en referencia, es el de las políticas sociales. Al presentar retos asociados a la descentralización, (BID-Banco Interamericano de Desarrollo-Repetto & Acuña, 2006) en el marco de la institucionalidad para la lucha contra la pobreza, señala que la intersectorialidad es un componente insustituible de las políticas y programas destinados a la lucha contra la pobreza pero para conseguir su viabilidad política y técnica, debe contarse con el empeño decisivo del equipo líder que constituye el nivel central del gobierno.

Con los argumentos expuestos hasta aquí, es posible y pertinente ofrecer una respuesta de manera sólida al primer interrogante planteado a manera de reflexión al inicio de este documento, como enfoque para adelantar la revisión y análisis de la temática. En efecto, ante la pregunta ¿Basta con garantizar una producción normativa fecunda para lograr que las instancias de coordinación distritales sean pieza clave en el ciclo de las políticas públicas? La respuesta es no.

Para ser pieza clave en el ciclo de las políticas públicas en efecto se requiere un marco regulatorio y técnico de orientación para el óptimo funcionamiento de las instancias de coordinación. Ese marco debe proveer los elementos mínimos para orientar la mejor producción e implementación de políticas, con el propósito de alcanzar las metas de gobierno y de ello deberán dar cuenta las evaluaciones que se ejecuten para valorarlo. Bogotá ha avanzado en esta línea de enfoque en los últimos años, especialmente desde 2016, pero aún quedan numerosos factores por mejorar³.

Pretender que el marco normativo que el Distrito ha expedido para regular el Sistema de Coordinación de su administración, fecundo sin lugar a dudas, es suficiente por sí solo para lograr que cada agente público distrital actúe guiado exclusivamente por los incentivos, objetivos y beneficios de hacerlo de manera coordinada en los diferentes niveles de gobernanza, es un equívoco. Como se expuso en las páginas precedentes, las organizaciones son constructos individuales repletos de racionalidad y emociones individuales. Ese nivel actitudinal no está intervenido por las normas, de tal suerte que sus elementos de índole subjetiva hacen que, en efecto, coordinar no funja como una actitud natural y espontánea. No obstante, comprender y apropiarse el Sistema de Coordinación en cada uno de sus componentes y gestionar los asuntos públicos distritales dejando en evidencia que así es, se requiere para superar todo aquello que puede causar contradicción de prioridades sectoriales.

En el marco de este trabajo, no debe perderse de vista que toda estrategia de generación y sostenibilidad de cultura institucional para la Coordinación distrital, es un imperativo y abordarlo

³ Ver descripción en detalle del Panorama Vigente y los Aciertos y Desafíos de la coordinación distrital, en los capítulos III y IV de este documento.

de manera inmediata en este crucial momento de inicio de Gobierno, puede traer consigo un impacto positivo en la gestión “coordinada” de las políticas y estrategias de la administración distrital actual.

En los capítulos siguientes, el trabajo se enfoca en el desarrollo normativo del Sistema de Coordinación distrital y es por ello que se invoca lo relativo a la racionalidad y emocionalidad de los agentes como elementos esenciales de la cultura de las instituciones distritales en este acápite, dado que es un elemento infaltable a la hora de crear y ejecutar estrategias para el mejoramiento de la coordinación en Bogotá. En tal sentido, es un verdadero factor consustancial que requiere involucrarse en todo esfuerzo por articular gestión de los asuntos públicos.

¿Por qué no se coordina?

- ✓ Ambigüedad normativa en definición de responsabilidades y roles
- ✓ Excesivo marco normativo que pretende ser suficiente como mandato
- ✓ Diversos entornos sectoriales y especialidades técnicas por sectores
- ✓ Tensión de ideologías e intereses organizacionales opuestos
- ✓ Cultura organizacional NO conciente de lo estratégico de la coordinación.

e. La coordinación en la constitucionalidad de las políticas públicas en Colombia

La Corte ha decantado su línea jurisprudencial sobre el análisis de constitucionalidad que deben surtir las políticas públicas en el marco de su enfoque de derechos y de gestión que les es exigible (Corte Constitucional. M.P. Cepeda, 2004)⁴ y de allí en adelante, ha producido un numeroso acervo de sentencias de tutela y de constitucionalidad que han perfilado dicha línea jurisprudencial, de la cual es pertinente para este trabajo invocar lo referido al proceso mismo de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en donde se detecta la vulneración o el obstáculo para la materialización de los derechos constitucionales.

De manera puntual, la Corte se ha referido a las deficiencias de capacidad institucional del Estado que debe ser el garante de los derechos a través de un instrumento de la gestión pública diseñado para tal efecto: las políticas públicas. Quiere esto decir que esas políticas públicas deben ser coherentes con el deber de materialización de derechos y para ello, el ente público debe contar con una sólida capacidad de sus instituciones.

Este factor de capacidad institucional tiene estrecha relación con el resultado de las políticas públicas, pues ha sido enfática la Corte en señalar que no sirve de nada establecer en instrumentos normativos una amplia gama de mecanismos con enfoque de derechos si a la hora de evaluar su concreción no se identifica impacto alguno en la garantía efectiva de derechos.

⁴ Con esta Sentencia, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada.

Es en este contexto que la Jurisprudencia de la Corte, en especial en aquellos casos enmarcados en una declaratoria de *estado de cosas inconstitucional*, pero también en un escenario general, ha reiterado que la coordinación interinstitucional es pieza clave de una verdadera implementación y sostenibilidad de las políticas públicas dado que ha detectado quiebres en los procesos de su diseño y aplicación. Precisamente frente a este aspecto, la Corte hace hincapié en la necesidad de ir más allá del formalismo normativo que acoge el esquema de protección de derechos, para abordar su ámbito de real aplicación, pues más que instrumentos legales retóricos la gestión pública debe lograr materializar el enfoque de derechos en sus procesos y decisiones. Esta es la tensión que existe entre la dimensión jurídica y la dimensión fáctica de la fase de implementación de las políticas públicas, expuesta por la Jurisprudencia en referencia.

Al referirse la Corte a la racionalidad de las políticas públicas como uno de sus elementos esenciales, hace énfasis en los mínimos de racionalidad de los programas que la integran y que pretenden materializar derechos constitucionales; dentro de ellos, menciona la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y de armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades (Corte Constitucional. MP Triviño, 2008).

De lo anterior resulta viable afirmar que, en el marco de las exigencias puntuales que la Corte ha decantado a la hora de analizar la idoneidad de las políticas públicas para materializar derechos constitucionales - que i) haya diseño de políticas públicas, que ii) haya planes concretos, que iii) haya progresividad en su implementación y que iv) se incluya la participación en todo el ciclo de la política respectiva -, hay un elemento transversal relevante: la coordinación interinstitucional multinivel. Este elemento involucra rutas definitorias de planes de acción y cronogramas, estrategias de divulgación y ámbitos de competencias, principalmente.

En el marco jurisprudencial mencionado, es dable concluir que las políticas públicas que de manera puntual tienen como fin último la materialización de los derechos, deben estar investidas de procesos y mecanismos penetrados por ejercicios de coordinación no sólo eficientes sino útiles para dicho propósito de tal manera que a través de ellas sea posible en efecto, construir un *enfoque de gestión con enfoque de derechos*. No concebirlo así, ubica al gobierno respectivo en un abismo formal y retórico sustentado en marcos normativos prolíficos pero carentes de contenidos reales en sus fases de implementación y sostenibilidad, escenario que ha conducido ya en varias oportunidades a la Corte Constitucional colombiana a declarar la existencia de *estados de cosas inconstitucionales* dejando así en evidencia la ausencia de coherencia entre el deber del ente público y su gestión para materializarlo.

Una política pública es idónea si ha involucrado en su ciclo de existencia, coordinación interinstitucional multinivel.

Los gobiernos no deben caer en un abismo formal y retórico de normas abundantes pero carentes de contenido real para concretar las fases de implementación y sostenibilidad de las políticas públicas.

II. Modelos y esquemas de coordinación

De acuerdo con las premisas de la teoría de la Organización expuestas por Mintzberg (Mintzberg, 2005), *toda actividad humana organizada implica dos requisitos fundamentales y opuestos: la división del trabajo en tareas más simples y la coordinación de las mismas.*

En cuanto al primero de los requisitos, en la organización se establece un marco de funciones y responsabilidades que permite estructurar el engranaje institucional de cada agencia que la integra. A su interior, el objeto misional de cada organización se decanta a nivel de procesos para generar estándares que optimicen la gestión, le agreguen valor y la orienten a resultados. Además de organizar el esquema de gestión institucional, es necesario organizar procesos formales y estructurados para garantizar que todas las partes del engranaje institucional de la administración, se hablen, planeen, ejecuten y evalúen. Es allí donde se habla de coordinación de esas tareas. Transversal a dichos mecanismos es entonces, el hecho de formalizar las tareas y responsabilidades para luego coordinarlas, como elemento propio de la esencia de una estructura burocrática.

La coordinación de la gestión en la organización se logra a través de un amplio abanico de mecanismos que en todos los casos, pretenden cohesionarla al interior y hacia fuera. Mintzberg definió cinco (5) mecanismos que utilizan las organizaciones para la coordinación de sus tareas y que están directamente relacionados con el ámbito de negocio y tamaño de la institución de que se trate. Así, el mecanismo de **adaptación mutua** es el más sencillo e informal útil para organizaciones pequeñas y sencillas que consiste en simples conversaciones entre los pocos trabajadores para coordinarse.

Cuando el número de trabajadores es elevado y con un único centro de decisión ya no es útil pretender que entre ellos haya una adaptación mutua y es ahí cuando se requiere una **supervisión directa**, concepto que no conoce esquemas descentralizados de gestión; cuando el mecanismo para coordinar las tareas se basa en la pre-definición técnica y operativa del quehacer de cada trabajador, el concepto varía y se denomina **normalización de procesos de trabajo** pertinente en esquemas de tipo industrial con un centro único de supervisión y control del proceso; si lo que es objeto de

normalización ya no es el proceso de trabajo, esto es, el medio sino el fin, el mecanismo de coordinación que se emplea en la organización es la **normalización de resultados** y con ello, el trabajador tiene un mayor grado de autonomía. Cuando el enfoque de la pre-definición es el perfil de los agentes de la organización, el modelo es de **normalización de habilidades**.

Lo cierto de este enfoque conceptual de la coordinación de tareas en las organizaciones, es que un modelo mixto que sume de cada uno de estos mecanismos aquello que sea útil para lograr ejercicios reales y efectivos de coordinación, será el más idóneo para una administración y, en el caso de la administración pública, este modelo conceptual sí que resulta aplicable.

En efecto, es de la esencia de un organismo o entidad, dar consistencia a las funciones que le han sido asignadas para alcanzar las metas trazadas pero para el logro de este propósito, debe utilizar de forma adecuada y coherente sus recursos y estrategias y es ahí donde las acciones de y para coordinar e integrar institucionalidad, resultan una herramienta útil y pertinente para una gestión eficaz.

Los diferentes modelos de coordinación e integración interinstitucional (o intersectorial) exponen diversas formas de comprender la necesidad de mantener activos esquemas de articulación para materializar en forma eficiente y eficaz, los objetivos de gobierno vigentes en cada caso. Así, se identifica una figura especial en el Gobierno Federal de México, conformada como una agencia de coordinación especializada: la Oficina de la Presidencia de la República – OPR-. Esta dependencia es responsable principalmente de generar coherencia entre la labor a cargo de cada una de las entidades y organismos del Gobierno y las metas adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo de donde puede afirmarse que en efecto la coordinación, es una expresión de la *planeación para el desarrollo* (Cuervo & Maltar, 2014).

La administración pública federal de México se integra por la Presidencia y los organismos que dependen de ella directamente y también, por aquellas entidades del nivel descentralizado. Además del liderazgo encargado a la OPR, existen unos Gabinetes Sectoriales para la formulación de políticas públicas por ejemplo en materia de seguridad, de economía, de relaciones exteriores. Así mismo, la administración federal cuenta con unos órganos de planeación intergubernamental como el Consejo Nacional de Seguridad, las Comisiones de Conurbación y los Sistemas Nacionales de Desarrollo Social y de Salud.

Lo cierto es que, después de analizar el esquema de coordinación vigente en la administración federal de México, puede resaltarse que hay un nodo central de acción coordinadora de las políticas públicas en el gobierno y es desde allí, desde donde se estructura su sistema de toma de decisiones.

Adentrándose en el ámbito del Distrito Federal de la Ciudad de México, se observa que se utilizan algunos escenarios formalmente estatuidos en los diferentes niveles de la organización de su administración distrital. Es así como, en los órganos descentralizados se identifica la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas de la ciudad de México; el Consejo de evaluación del desarrollo social de la ciudad de México; y, el Consejo para prevenir y eliminar la discriminación de la ciudad de México. Por su parte, en los órganos paraestatales y auxiliares, se encuentra el Consejo

económico y social de la ciudad de México. Finalmente, se detecta la Comisión para la reconstrucción de la ciudad de México, dentro de los Órganos de Apoyo Administrativo.

Como complemento y de manera prolífica, el Distrito Federal celebra Convenios de coordinación con la Federación, las entidades federativas y los municipios que son una muestra por excelencia de la coordinación en el nivel *Meso -intergubernamental*; así mismo, celebra Convenios de Concertación con el sector privado en temas eminentemente sociales, cuyos textos y desarrollos son de acceso público (México, 2016-2018).

En tal contexto, la arquitectura organizacional es una trascendental estrategia de coordinación debido a que está basada en la organización sectorial de la administración, que se debe articular con un sistema de coordinación intersectorial cuyo diseño y operación tiene variadas expresiones en Latinoamérica. A este respecto, la Comisión Económica para América Latina – CEPAL-, consolidó en el informe de los diálogos ministeriales de planificación de 2014, la concepción general de los países intervinientes, que perciben a las estructuras de toda organización del estado como un *medio de facilitación y operación de las formas de coordinación y articulación entre ministerios, sectores y niveles territoriales de gobierno* (Cuervo & Maltar, 2014).

En efecto, la CEPAL describe cómo dicha percepción se observa en numerosos países de Latinoamérica, donde la coordinación interinstitucional está inmersa en el Sistema de Planeamiento Estratégico del gobierno que involucra además, los diferentes niveles de gobierno (federal, nacional, territorial) a cuya cabeza está el organismo supremo de planeación del respectivo nivel de gobierno. El Salvador, por ejemplo, tiene una Secretaría Técnica de Presidencia que tiene a cargo la coordinación para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, para lo cual genera esquemas de articulación entre los gabinetes (ministerios) económico y social; en Guatemala, la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia además de apoyar a la Presidencia en la formulación e implementación de la política general de desarrollo, orienta y coordina los procesos de políticas públicas sectoriales; en Uruguay, el seguimiento a las políticas públicas se efectúa en el Consejo de Ministros semanal. Sin embargo, se ha venido consolidando una nueva organización sectorial que exige un rol protagónico a la coordinación; Brasil, por su parte, concentra la coordinación para la formulación e implementación de las políticas públicas, en determinados escenarios u organizaciones y el gobierno federal tiene algunos instrumentos de coordinación central, además de operar, simultáneamente, en los foros organizados en cada sector. En ese esquema, el Ministerio de Planificación tiene a cargo la coordinación de acciones transversales del gobierno.

En consonancia con el concepto de la arquitectura organizacional como estrategia de coordinación en América Latina, en la más reciente versión publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID - sobre el Panorama de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe 2020⁵, se invoca el

⁵ OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

concepto de Centro de Gobierno para referirse a *las organizaciones y unidades que sirven al Jefe del Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro, y al Gabinete colectivamente) y desempeñan ciertas funciones transversales (gestión estratégica, **coordinación de políticas**, monitoreo y mejoramiento del desempeño, **gestión de la política de las políticas públicas** y comunicación y rendición de cuentas)*. La agencia típica a cargo de este rol transversal es la Secretaría General de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro o del Gabinete.

Dado al incremento de asuntos intersectoriales en la agenda de la administración pública, el *Centro de Gobierno* viene fungiendo como protagonista debido a la necesidad de crear acciones conjuntas que por supuesto, suponen óptimos procesos de coordinación para el diseño y la implementación de las políticas públicas, de tal suerte que ello se convierte en pieza esencial para evitar o superar duplicidad o traslape de funciones. En comparación con los países de la OCDE, en la región de América Latina ese *centro de gobierno* tiene un rol menor como líder y más de apoyo en especial, en la coordinación del ciclo de las políticas públicas.

Según el informe en referencia, el 86% de los países de América Latina registrados en el trabajo de investigación de 2019, utilizan además como mecanismos para el ejercicio de esa coordinación de gobierno, la conformación de grupos de trabajo y reuniones ad-hoc de altos funcionarios, es decir, adelantan la articulación de sus acciones para las políticas públicas a través de esos mecanismos. En un escenario contrario, la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE utilizan las reuniones formales de gabinete para el mismo efecto pues éste es su principal mecanismo de coordinación.

En uno de los más recientes informes sobre Gobernanza Pública (2017) la OCDE se refiere a las respuestas a la encuesta sobre el Centro de Gobierno en el nivel Departamental en Colombia, que incluye a Bogotá, Distrito Capital, en donde se dejó en evidencia que en la mayoría de los gobiernos departamentales y Bogotá, la Secretaría General y las Secretarías de Hacienda y de Planeación integran su centro de gobierno (OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017), ésta última con preeminente rol. No obstante, la mayoría de los departamentos encuestados dejaron claro que no conocen plenamente las funciones de sus centros de gobierno.

En relación con este modelo de coordinación, donde es visible un líder central para coordinar la gestión de las agencias, es oportuno insistir en el concepto de intersectorialidad como uno de los integrantes del modelo. Al respecto, *Nuria Cunill* hace un aporte significativo al estudio de la coordinación que trasciende las estructuras sectoriales y, además de contar con una instancia central, da un rol activo a los cuerpos técnicos complementarios (BID-Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

Expone así los postulados de una nueva lógica de acción gubernamental, que debe partir de priorizar la gestión de acuerdo con los problemas y no con los sectores, esto es, ver las soluciones del gobierno a partir de acciones integradas de sus sectores. En la misma línea, la estrategia de intersectorialidad debe aportar al gran propósito de penetrar los procesos de formulación de

políticas y su implementación para garantizar acciones frente a la integralidad de problemas, sin excepción.

✓ La Coordinación es una expresión de la *planeación para el desarrollo* y la arquitectura organizacional funge como estrategia de coordinación en América Latina-AL

✓ Dos estándares clave en AL:

- i) El modelo sectorial (propio del sistema burocrático) con un líder coordinador del sector
- ii) Un *Centro de Gobierno* como apoyo y liderazgo transversal de la acción pública colectiva a nivel de gobiernos subnacionales

Caso específico Argentina: la Coordinación como estrategia para la modernización institucional

Es útil y pertinente en este estado de cosas, exponer brevemente el caso de la coordinación interministerial e inter - jurisdiccional como eje central de la estrategia de modernización del Estado Argentino, reforma que pretendió responder a la necesidad democrática de hacer los ajustes institucionales requeridos para ejecutar las políticas públicas que atenderían las demandas sociales.

Al referirse al proceso de “reinención” del estado argentino pos-crisis años noventa, en el año 2003 se enfocaron los esfuerzos en la creación de un Proyecto de Modernización del Estado con un claro énfasis en las capacidades institucionales de coordinación (Alvarez Travieso, 2008). Nuevamente aquí, se identifica el objetivo de crear consensos y de priorizar las políticas públicas en el marco de un proceso estratégico de coordinación tan anhelado en el contexto de la modernización estatal.

Gran parte de las estrategias para la modernización de la administración pública, tiene directa relación con un cambio en el modo de ejecutar acciones, la forma en que se hace gestión de los asuntos públicos. Con esa premisa, el caso argentino para superar épocas difíciles en materia de gestión pública, se caracterizó por ubicar en el primer frente de trabajo, a la coordinación de las políticas acompañada del esquema de capacidad institucional necesario para garantizar calidad en los procesos de priorización de políticas sectoriales. De esta manera, el propósito de lograr acuerdos para una cabal implementación de políticas y programas, podría ser una realidad.

El planteamiento de este proceso de modernización institucional se basó fundamentalmente en procurar una gestión pública compartida a nivel horizontal que involucrara entidades nacionales y provinciales, no solo para proveer enriquecimiento mutuo en las acciones de gobierno, sino para integrar y cohesionar y para abolir esfuerzos aislados y acciones fragmentadas o episódicas, tan comunes ya para entonces.

Se trató pues, de una estrategia para dotar a la administración pública, de esquemas de calidad institucional para la gestión, basados en el instrumento transversal de la coordinación de las políticas que sustentan el plan de gobierno, ejemplo útil para considerar este instrumento como eje central de la gestión pública moderna.

Más allá de la reestructuración para crear o suprimir en una estrategia de modernización institucional, una exitosa experiencia puede fundarse sobre el replanteamiento de cómo se hace gestión, el modo de ejecutar acciones públicas y ahí la coordinación es protagonista.

Esquemas organizativos de coordinación en ciudades de Colombia

Como complemento del panorama descrito, resulta útil para este trabajo invocar los esquemas de coordinación vigentes en tres de principales las ciudades de Colombia, destacadas por el desarrollo de su esquema institucional para la gestión pública territorial. Adicionalmente, es útil revisar elementos transversales presentes en la coordinación de gobiernos departamentales (sub-nacionales).

Esquema de coordinación en el municipio de Cali

En Decreto 411.020.0516 de 2016, la Alcaldía adoptó el Sistema de Coordinación municipal (título IV) integrado por cinco (5) tipologías de instancias, así:

Consejo de Gobierno

Consejos Superiores de la Administración:

- Consejo de política fiscal municipal – CONFIS
- Consejo de Política Social (cuyas funciones son cumplidas por el Consejo de Gobierno)
- Consejo Superior de Desarrollo Administrativo
- Comité de Conciliación y defensa judicial

Comités Sectoriales de desarrollo administrativo: La administración municipal está organizada en 12 sectores.

Comisiones Intersectoriales

Consejos Consultivos (con sector privado)

La Alcaldía de Cali cuenta con sesenta y tres (63) escenarios de coordinación vigentes para la articulación de asuntos de diversa índole y en algunos de ellos, la sociedad civil organizada tiene lugar. Las tipologías de las instancias de coordinación vigentes, incluyen mesas, espacios de audiencias y diálogos, redes, consejos, comités, entre muchos otros⁶.

La administración municipal está estructurada en tres niveles de gestión: i) El nivel global, de naturaleza operativa, denominado *de apoyo* e integrado por el Sector Gobierno únicamente; ii) El nivel Sectorial, de naturaleza misional compuesto por 12 *sectores administrativos de coordinación*; y, iii) El nivel Territorial que responde a un modelo de desconcentración administrativa conformado por los Centros de Administración Local Integrada – CALI -. Debe resaltarse que en el Sistema de Coordinación de Cali no se contemplan instancias especializadas para la articulación de la gestión territorial.

Esquema de coordinación en el Distrito de Barranquilla

Mediante Decreto acordal 0941 de 2016, capítulo IV, la Alcaldía Distrital adoptó el Sistema de Coordinación y dirección de la administración, conformado por cinco (5) tipologías de instancias. El detalle es el siguiente:

Consejo de Gobierno Distrital

Alta Consejería para el Posconflicto: coordinación entre nivel nacional y distrital de políticas y programas posconflicto.

Comisiones Intersectoriales

Consejos Consultivos (con sector privado)

Consejos Locales de Gobierno: son cinco (5) consejos, uno por Localidad.

Elaboración propia con base en Decreto 0941/16

Es de resaltar que a pesar de hacerse mención a los Sectores Administrativos de Coordinación en la norma que adopta la estructura administrativa distrital, no existen Comités Sectoriales como componente de su Sistema de Coordinación. En efecto, del análisis de su dinámica actual de gestión, se identifica un número extenso de Secretarías y Oficinas pertenecientes al nivel central pero no organizadas como sectores y los mecanismos de adscripción y vinculación propios de la descentralización por servicios, está ausente en los actos administrativos que adoptan su actual estructura. Debe agregarse que el nivel descentralizado de la administración distrital, está integrado por muy pocas entidades.

⁶ Consulta en www.cali.gov.co en *instancias de coordinación municipal*.

Adicionalmente, esta administración distrital no cuenta con Consejos Superiores como el CONFIS o el CONPES distrital.

Esquema de coordinación en el municipio de Medellín

La Alcaldía municipal de Medellín adoptó su estructura administrativa mediante Decreto 883 de 2015, modificado por Acuerdo 01 de 2016 y en ella incluyó sus mecanismos de coordinación, identificados en siete (7) categorías, así:

Consejo de Gobierno municipal

Consejo de Gobierno Sectorial: instancia transversal de cada Sector, en la cual participa el alcalde y su Secretario de Gobierno y de gestión del gabinete, además de los representantes de las entidades que integran el respectivo sector. El objetivo es orientar las políticas, planes y programas sectoriales.

Los Consejos Superiores de la Administración Pública Municipal:

1. El Consejo Municipal de Política Económica y Social -COMPES-
2. El Consejo Municipal de Política Fiscal -COMFIS-
3. El Consejo Territorial de Planeación.

Comisiones Intersectoriales

Consejos Consultivos o Coordinadores de políticas estructurales y estratégicas (con sector privado)

Sectores de Desarrollo Administrativo

Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, cuyo presidente es en todos los casos el Secretario de Gobierno y Gestión del Gabinete. Su objetivo es coordinar la gestión de todas las entidades del Sector para fortalecer su capacidad y desempeño.

Sistemas Administrativos

Elaboración propia con base en Decreto 883/15, modificado por Acuerdo 01/16

Con la expedición del Acuerdo 01 de 2016, se eliminó la figura de las Secretarías Vice-alcaldías; en el esquema administrativo vigente, el rol coordinador de la gestión transversal de los sectores está a cargo de la Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete quien participa en el Consejo de Gobierno Sectorial y en cada uno de los Comités Sectoriales. En la administración municipal de Medellín, están conformados seis (6) sectores misionales que agrupan un numeroso grupo de entidades del nivel central y del descentralizado.

Medellín cuenta con cinco (5) corregimientos como expresión de su desconcentración administrativa; desde el punto de vista de estructura, se creó una Gerencia de Corregimientos a cargo de generar la coordinación necesaria para llevar la acción del nivel central y descentralizado, a los corregimientos. Dicha coordinación no está pensada a través de instancias locales sino desde las tipologías antes referidas, con enfoque territorial.

Como un modelo de gestión pública, basado en principios de gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE, Medellín implementó desde 2014 el Conglomerado Público pionero en Colombia, en su condición de ente central – entidad de propiedad por tener participación o ser propietaria de entidades descentralizadas (36) que integran su administración municipal. El objetivo central de la operación de este modelo es gestar acciones concretas de coordinación para garantizar sostenibilidad de esas empresas al tiempo que da cabal cumplimiento a los fines públicos del territorio, unifica propósitos y logra alinear esquemas de gestión.

Como propietario de empresas públicas, Medellín ha registrado altos índices de gestión integral y ha sido premiado por representar con el Modelo de Conglomerado Público, una experiencia innovadora en la gestión pública del país. Sin embargo, está en marcha una labor de continuidad y consolidación de este modelo para resolver falencias en la coordinación interinstitucional en el territorio, equiparar la acción de las entidades descentralizadas con los objetivos del gobierno territorial y mejorar la coherencia administrativa.

Debe agregarse que el Modelo adquiere mayor relevancia como instrumento de la gestión pública porque muchas de las entidades descentralizadas que lo integran tienen roles estratégicos en los sectores especializados de la administración, con lo cual aportan significativamente al desarrollo económico y social del municipio.

Finalmente, con decreto 1686 de 2015 de la Alcaldía municipal, se adoptaron las instancias de coordinación del Modelo Conglomerado público, dada la amplia gama de entidades vinculadas a él con carácter público o con capital público.

Al hacer un análisis integral comparativo de los tres modelos organizativos de coordinación expuestos, de cara al esquema vigente de Bogotá, D.C., es dable concluir que las tipologías de mecanismos de coordinación que se utilizan en estas ciudades son un estándar que se adapta de acuerdo con las características de organización político – administrativa de cada entidad territorial. Se nota similitud en la identificación de los puntos de acción que requieren mecanismos específicos de coordinación, como es el caso de los Consejos Superiores que lideran las macro políticas de orden económico y social.

Una característica que se detecta es la relación directamente proporcional que existe entre la robustez del sistema de coordinación de un gobierno territorial y la dimensión del nivel central, el descentralizado por servicios y el local o territorial. En efecto, el caso de Barranquilla muestra un sistema de coordinación poco robusto, en especial en cuanto al escenario sectorial, posiblemente atribuible a la escasez de integrantes en el nivel descentralizado de la administración distrital. Es

decir, la gestión de políticas, planes, programas y demás instrumentos se origina, ejecuta y evalúa en el nivel central – gestión horizontal - por demás, de amplias dimensiones.

Por otro lado, si la organización política administrativa no involucra un Sector de Localidades robusto, como es el caso de Cali y Medellín, el Sistema de Coordinación así lo refleja al no contemplar instancias especializadas para la articulación de la gestión territorial.

Bogotá, por el contrario, tiene adoptado un Sistema de Coordinación robusto en tipologías y categorías de instancias y mecanismos, en directa proporción con su organización político – administrativa. No obstante, con desarrollos normativos recientes ha previsto la creación de un Sistema de Coordinación Local que de manera paralela al del Distrito integre mecanismos de coordinación de las veinte (20) alcaldías locales, en forma autónoma, con lo cual el referido estándar del modelo tendría una profunda variación.

En relación con los esquemas de coordinación de los gobiernos departamentales, está identificado que a pesar de reconocer que existe la figura de *centro de gobierno*, no está clara su integración y su rol. Eso crea como efecto inmediato, que en el nivel sub-nacional no estén identificados mecanismos institucionales que procuren de manera efectiva la coordinación al interior y desde el centro de gobierno. Se detecta así, cómo se llevan a cabo sesiones de trabajo entre Secretarías de Planeación y de Hacienda de manera informal, *ad hoc* y convocadas por cuestiones inesperadas. Además, si está claro en las normas que los Consejos de Gobierno tienen a cargo la función de coordinar gestión con un enfoque integral de gobierno, resulta extraño que los Departamentos en Colombia se caractericen por no concentrar sus esfuerzos institucionales a ese nivel, en la generación de coherencia estratégica con vocación de permanencia⁷.

A nivel Departamental, la Secretaría de Planeación o el organismo que haga sus veces, es quien está al frente de la coordinación vertical (con municipios) y horizontal (al interior del Centro de Gobierno y demás organismos y entidades de la entidad territorial); esa labor de coordinación multinivel para la planeación integral de las políticas públicas, sin embargo, se ve afectada en ocasiones por la debilidad en la capacidad institucional de los municipios. Al respecto, una de las recomendaciones de la OCDE en su más reciente trabajo con Colombia (2017), en materia de gobernanza pública para sus Departamentos, es que, a pesar de los obstáculos institucionales o financieros, se adelanten ingentes esfuerzos de coordinación multinivel para que *los objetivos políticos departamentales contribuyan y estén alineados con las prioridades de políticas públicas nacionales y municipales*. Un decidido apoyo para desatar capacidades que hagan fluir la coordinación y la cooperación horizontal y verticalmente, impacta directamente y de manera positiva en la planificación del país.

Finalmente, en términos de esquemas de coordinación, es viable agregar que en Colombia se han ejecutado acciones en los años más recientes, para crear mecanismos que mejoren la coordinación

⁷ Conclusiones contenidas en el Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública – Colombia. 2017, luego de haber realizado un estudio con encuestas dirigidas sobre la coordinación en el marco de la Planeación estratégica, con Departamentos de Colombia y Bogotá DC.

desde el nivel nacional hacia los territorios y de ellos entre sí. Principalmente, ha utilizado figuras como los contratos Plan, los Acuerdos para la Prosperidad, la asociación de entidades territoriales como la Federación Nacional de Departamentos y de Municipios, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), las formas asociativas entre entidades territoriales, entre otros.

Una vez explorado el panorama teórico, práctico y comparativo de la Coordinación de la gestión pública en el contexto internacional y en el escenario nacional, es dable avanzar en este trabajo para aplicar los puntos centrales de todo ello, a la realidad de la coordinación en la administración distrital de Bogotá. Para tal efecto, en los siguientes capítulos se analizará inicialmente la evolución y el estado actual del Sistema de Coordinación distrital, con lo cual será posible identificar los elementos considerados *aciertos* y aquellos que representan oportunidades de mejora o de acción planteados como *desafíos*.

III. Desarrollos normativos del Sistema de Coordinación Distrital 2006-2019

Al tomar como punto de partida el Acuerdo 257 de 2006 que adoptó la Reforma Administrativa de Bogotá involucrando en ello el Sistema de Coordinación de la Administración Distrital, es dable inicialmente decantar el prolífico acervo normativo expedido hasta la presente fecha, que comprende todo acto administrativo e instrumento técnico de allí derivado, emitido con el propósito de implementar, ajustar y mejorar las instancias de coordinación que componen el Sistema.

Los decretos 505 y 546 de 2007 fueron los actos que de manera específica reglamentaron lo atinente a los Comités Sectoriales y Comisiones Intersectoriales en tanto instancias de articulación de la gestión en el plano endógeno y exógeno que por excelencia materializan la organización por sectores creada en 2006. Estos decretos mantienen su vigencia con algunas modificaciones derivadas de la dinámica sectorial e intersectorial propia de los cambios y desarrollos de la gestión pública distrital.

Al tomar esta normativa general como punto de partida del análisis, es preciso proponer una mirada a los desarrollos jurídicos (y técnicos) que fueron necesarios para implementar el Sistema desde 2006, a través de la identificación de dos (2) etapas de análisis que dejan en evidencia la dinámica de acción que ha estado presente a lo largo de catorce (14) años – 2006 – 2019 -, en materia de coordinación de la gestión pública distrital. En las etapas constituidas para este análisis, se involucran todos aquellos actos producidos en la temática en estudio, a pesar de que la mayoría de ellos perdió su vigencia. Sin embargo, se aclara que su inclusión es útil y pertinente para este trabajo.

Finalmente, se involucra en este acápite una mirada completa de la coordinación distrital generada en el escenario regional, con la pretensión de dejar en evidencia no solo el desarrollo normativo de la coordinación distrital multinivel, sino cómo es válido afirmar que se trata de un sistema de coordinación ampliado que responde a las necesidades de articular en diferentes esquemas, la gestión pública de los asuntos distritales.

a. Etapas de evolución normativa y logros alcanzados como Sistema

ETAPA I. Escenario normativo para la puesta en marcha y cabal funcionamiento del Sistema de Coordinación Distrital

En los años subsiguientes a la entrada en vigencia del Sistema de Coordinación, ocupó la atención de la Secretaría General la estrategia de orientación y acompañamiento a los sectores que debían poner en marcha la operación de sus instancias, para lo cual se expidieron varios instrumentos normativos que se invocan de manera puntual, así:

- ➔ Directiva 10 de 2006 expedida por el Alcalde Mayor para emitir los primeros lineamientos de carácter administrativo, financiero y de organización institucional para la implementación de la Reforma Administrativa. En este instrumento, se socializaron aspectos generales de la Reforma que pretendieron también ilustrar a la Administración acerca del nuevo escenario institucional distrital.
- ➔ Circular 27 de 2008 expedida por la Secretaría General para adoptar los criterios y lineamientos para continuar la implementación de la Reforma Administrativa y especialmente del Sistema de Coordinación Distrital.

De esta circular es preciso destacar que además de pedir información sobre la operación de las instancias de coordinación a cada Sector, dio la instrucción de hacer un inventario por sector de todas aquellas en las que participa para elaborar una propuesta de armonización con el esquema de coordinación establecido en el Acuerdo 257 de 2006. Esta directriz vuelve a detectarse casi 10 años después (en 2016) con lo cual se identifica un elemento de reflexión acerca de la fuerza normativa de los instrumentos utilizados a lo largo de los años de implementación del Sistema, la percepción de ellos por parte de los Sectores y sus líderes y la persistencia de la proliferación de instancias de coordinación.

- ➔ Circular 26 de 2009 expedida por la Secretaría General para insistir en la necesidad de que los sectores adelanten un estudio técnico – normativo de las instancias de coordinación en las que estén involucrados, para remitir un informe con las conclusiones que de allí se derivaran acompañado de los proyectos de acto administrativo para su racionalización. Al igual que en instrumento normativo precedente, se observa aquí la reiteración acerca de la

necesidad de armonización de instancias de coordinación en busca de la cabal implementación del nuevo Sistema de Coordinación.

- ➔ Circular 44 de 2009 expedida por la Secretaría General, para adoptar la estrategia de apoyo para el buen funcionamiento de la coordinación sectorial e intersectorial de las entidades distritales, que consistió en solicitar la institucionalización formal en cada entidad, de un equipo de Apoyo Técnico a la Coordinación Sectorial e Intersectorial que facilite la adecuada participación de esa entidad en las instancias de coordinación y para ello, definió con precisión sus objetivos. Respecto del cumplimiento de esta estrategia en cada una de las entidades distritales, no hay evidencia alguna publicada y por la revisión de los instrumentos normativos que se realizó para este trabajo, pareciera no haberse observado tal directriz.
- ➔ Circular 19 de 2010 de la Secretaría General, a través de la cual se socializó a la Administración distrital acerca de la creación y puesta en marcha del Sistema de Información de la Coordinación Distrital – SICOORD-, como herramienta de apoyo a la operación de las instancias de coordinación vigentes. Con esta directriz, se definió el modelo operativo de funcionamiento de Comités y Comisiones, se presentaron manuales y formatos para estandarizar su funcionamiento y se definió como fecha de entrada en vigor del nuevo Sistema de Información unificado, el 15 de abril de 2010.
- ➔ Circular 49 de 2010 expedida por la Secretaría General para impartir lineamientos puntuales acerca del proceso que debía seguirse por cada Sector para lograr la pronta racionalización y armonización de instancias de coordinación en un término no mayor a cinco (5) semanas. Además, la Circular refleja el incumplimiento evidente de esta tarea a pesar de la expedición de lineamientos y directrices en los últimos años, con tal propósito y señala que la Secretaría General tuvo que levantar un inventario de instancias ante la inacción de la mayoría de los Sectores, pero se requería su validación sectorial.

Hasta este momento, la Administración Distrital parecía no haber apropiado cabalmente el nuevo escenario institucional y su modelo de coordinación, a pesar de haber transcurrido ya cuatro (4) años desde su creación y haberse hecho esfuerzos por los líderes respectivos, para acompañar y orientar ese proceso de cambio y adaptación.

- ➔ Este ejercicio fue replicado para el Sector Localidades mediante las instrucciones impartidas por la Secretaría General en la Circular 83 de 2011.
- ➔ Con la Circular 48 de 2012, la Secretaría General insistió en la necesidad de unir esfuerzos para consolidar el proceso de racionalización de Instancias de Coordinación del Distrito Capital cuyas directrices se habían impartido en los años anteriores con un nutrido inventario de Circulares complementado con estrategias puntuales de asesoría y acompañamiento en parte infructíferos.

Prolífico fue el escenario normativo constituido por lineamientos contenidos en directivas y circulares emanados de la Secretaría General, organismo que lideró la Reforma Administrativa Distrital; sin embargo, en principio, se detectan escasos desarrollos técnicos sectoriales para dar cumplimiento total y adecuado a los nuevos mandatos de coordinación de la gestión pública para Bogotá, afirmación que se sustenta en la necesidad que motivó una serie de acciones adicionales y numerosas de tipo normativo que dieran un giro a lo sucedido en estos primeros diez años de implementación del Sistema de Coordinación, tal como se expone en la etapa siguiente.

Resta agregar que, al no aplicar un filtro que promoviera el uso racional y limitado de la facultad de crear nuevos espacios de coordinación, circunstancia que pudo haber saturado el concepto mismo de coordinación intersectorial, la consecuencia es que se crearon más nuevas instancias que antes de la entrada en vigencia del Sistema de Coordinación, es decir, después de 2006 hubo una mayor proliferación de instancias que la que había antes de esa fecha y más de la mitad de estas, adoptadas por decreto⁸.

ETAPA II. Nuevos procesos de racionalización y ajuste de instancias y esquema de coordinación para las políticas públicas distritales.

A. Ejercicios recientes y resultados de reorganización y racionalización de instancias

Para continuar en la misma ruta descriptiva del anhelo de implementación óptima del Sistema de Coordinación y racionalización de sus instancias, es preciso invocar el Acuerdo 645 de 2016 que adoptó el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020, en cuyo artículo 118 se concedieron facultades extraordinarias para fusionar o reorganizar observatorios distritales e instancias de coordinación creadas con Acuerdo del Concejo. Como resultado de ello, se expidió el Decreto 547 de 2016 con el que se logró tal cometido tan sólo en 20 instancias de 39 que se registraron en 2016 adoptadas por Acuerdo dentro de un panorama completo de 196 instancias creadas con diferentes tipos de acto administrativo⁹.

De estas últimas, vale la pena señalar que se identificó que tan solo 49 respondían en 2016 a las tipologías previstas en el Acuerdo 257 de 2006 como componentes del Sistema de Coordinación. Esta afirmación hace evidente la comprensión fragmentada del Sistema que tuvo lugar durante su primera década de vigencia aunque extendida en algunos eventos hasta la presente fecha, a pesar de la incesante labor de reglamentación y orientación para su idónea aplicación. En efecto, se identifican casos como el del Comité Distrital de Renovación Urbana creado en 2001 y actualizado

⁸ Afirmación documentada en el Estudio sobre Instancias de Coordinación Sectorial e Intersectorial del Distrito. Subsecretaría de Planeación Socio – económica. Dirección de Políticas Sectoriales 2016.

⁹ Mediante Circular Conjunta 057 de 2016 de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Secretaría General se adelantó la validación de un inventario de instancias de coordinación elaborado por esas dos Secretarías, 10 años después de la creación del Sistema; el inventario inicial arrojó 334 instancias de coordinación, que implicaban al año un promedio de 2200 reuniones. Luego de su validación con cada Sector, el inventario se consolidó en 196.

en su conformación y funciones con Decreto 087 de 2014, de cuyo texto se extrae que tiene vocación de Comisión Intersectorial, a pesar de que dicha disposición lo definió como una instancia asesora.

En igual sentido, el Comité para la Lucha contra la Trata de Personas de Bogotá D.C actualizado en 2019 con Decreto 836, por su composición y objetivo responde a la tipología de Comisión Intersectorial y no a una instancia consultiva como se señala en el artículo 2º del mismo texto normativo.

Así mismo, la Comisión Fílmica de Bogotá fue creada con Decreto 340 de 2011 pero fue actualizada en relación con su marco de funciones frente al rol del IDARTES, mediante Decreto 794 de 2018 en el cual se describe como una figura tipo Comisión Intersectorial pero su composición con la participación activa del sector privado en calidad de miembro¹⁰ pareciera desdibujar dicho rol.

Se identifican instancias que han sido creadas con anterioridad a la adopción del Sistema de Coordinación Distrital y recientemente ajustadas en cuanto a su objeto y composición, pero que mantienen su denominación inicial a pesar de corresponder a tipologías diferentes en el marco jurídico y técnico de dicho Sistema. Tal es el caso del Comité Distrital del Espacio Público¹¹, que de acuerdo con su objeto, funciones e integración responde en esencia a un Consejo Consultivo Distrital.

Otras instancias están vigentes e incluso fueron objeto de actualización con el Decreto expedido recientemente para cada Sector con tal propósito, como el “Comité interinstitucional de educación en derechos humanos, deberes y garantías y pedagogía de la reconciliación”, cuya creación se estableció en el Acuerdo 125 de 2004 del Concejo capitalino, con funciones de observatorio, cuerpo consultivo y articulación interinstitucional en materia de pedagogía en derechos humanos. Esta instancia conservó en el reciente decreto de actualización su denominación, su rol e integración con lo cual podría pensarse en la necesidad de validar su vocación real y efectiva dado que surgió en un escenario institucional distrital con características diferentes, fenómeno también recurrente en el escenario de la evolución del Sistema de Coordinación.

Otras nuevas instancias se derivan de los Sistemas creados y responden al esquema técnico conceptual y normativo del Sistema de Coordinación Distrital¹². No obstante, hay numerosos escenarios con diversas denominaciones – mesas, comités operativos, plenarias, espacios, entre muchos otros- que provienen de la creación de Sistemas u Observatorios que también requerirían

¹⁰ El sector privado tiene una activa e incidente participación en la tipología de coordinación propia de los Consejos Consultivos; la intersectorialidad de las Comisiones pretende articular la gestión entre los líderes (servidores públicos) de cada Política, Programas, Proyectos o Estrategias en el marco de sus responsabilidades.

¹¹ Este Comité fue creado con Decreto Distrital 028 de 2002, derogado por el Decreto 554 de 2015 que mantuvo el Comité y actualizado en la misma línea con Decreto 149 de 2019.

¹² Tal es el caso de la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Formación Artística y Cultural, creada mediante Decreto 541 de 2015, vigente.

enmarcarse en el alcance técnico y jurídico del Sistema de Coordinación Distrital en lo que deberán enfocarse esfuerzos distritales.

De lo hasta aquí expuesto, es dable afirmar que uno de los hallazgos sustantivos más sobresalientes, es que el Sistema de Coordinación no fue objeto de preservación como herramienta útil de la gestión pública distrital, dado que a pesar de los ingentes esfuerzos normativos por apoyar y acompañar la creación y funcionamiento de las instancias de coordinación, pareciera no haberse comprendido a lo largo de los años el propósito y alcance del Sistema como un conjunto de instancias con roles e integración especializada y diversa.

No obstante el panorama identificado, insistiendo con el propósito de reorganizar para fortalecer el Sistema de Coordinación Distrital, la Secretaría General en cumplimiento del mandato contenido en el Decreto 547 de 2016 sobre racionalización de instancias, expidió la Resolución 233 de 2018 que pretendió aportar en gran medida elementos para superar esos dos hallazgos de proliferación e incomprensión de la utilidad del Sistema y su alcance. En efecto, su objeto fue adoptar lineamientos para el funcionamiento, operación y seguimiento de las instancias de coordinación para lograr la eficiencia y fortalecimiento de cada una de ellas y del Sistema como un cuerpo integral.

Dentro de las reglas de funcionamiento allí definidas, se destaca la obligatoriedad de crear un micro-sitio especial para publicar en las páginas web oficiales distritales, los informes de gestión, reglamentos, planes de trabajo y actas de las instancias de coordinación de tal forma que sea posible informarse al respecto y contar con elementos para su evaluación y mejoramiento continuo; de manera específica, se retoma la idea de configurar un área al interior de cada entidad para hacer seguimiento y operar de manera organizada las instancias en las que participa la entidad, como aquella que se había ordenado crear en la Circular 44 de 2009; finalmente, se ordena a las secretarías técnicas de las instancias, el reporte de la información requerida para configurar y actualizar el Inventario Único Distrital de Instancias de Coordinación administrado por la Secretaría General. Para dar cumplimiento a todas estas nuevas directrices, se confirió un término de 6 meses que venció el pasado 8 de diciembre.

Desde el inventario de instancias gestado a partir de la Circular conjunta 057 de 2016, previo a expedir el primer acto unificado de racionalización de instancias de coordinación expedidas por Acuerdo Capitalino, esto es, el Decreto 547 de 2016, se fue consolidando un ejercicio específico de ajuste y racionalización de las instancias de coordinación creadas mediante decretos distritales, para establecer la viabilidad de suprimirlas o reorganizarlas en cada Sector. La conclusión de dicho ejercicio sectorial se plasmó en los Decretos distritales expedidos en diciembre de 2018¹³ y en junio de 2019 para cada uno de los Sectores, cuyo resultado tangible en el marco del propósito esencial de optimizar el Sistema de Coordinación, se traduce en la supresión de 22 instancias y la

¹³ Decreto 380 de 2018. Sector Hacienda.

creación de 1 nueva¹⁴. A este respecto, es dable afirmar que habiéndose efectuado esas supresiones el escenario general de coordinación distrital estaría aún compuesto por alrededor de 175 instancias, sin contar con aquellas del Sector Localidades cuya racionalización aún está por hacerse, situación que no parece alentadora.

Es útil en el estado de cosas en referencia, mencionar que en los decretos que materializaron la racionalización o ajuste de instancias de coordinación por cada uno de los sectores administrativos, se hizo referencia al listado de instancias que se validaron como “activas”, cada una de ellas con su propio acto administrativo de creación, con lo cual se contaría con dos elementos: i) un inventario certero de la totalidad de las instancias activas; y, ii) la identificación exacta del decreto que adopta cada una de esas instancias. A partir de esta información, es pertinente hacer un análisis cruzado de información con el Inventario Único Distrital de Instancias de Coordinación y con el Documento de Relatoría # 11 de 2017, del Régimen Legal de Bogotá DC, para procurar la compilación del texto normativo de cada uno los decretos que crean las instancias de coordinación, en un solo decreto por sector que las adopte como tal y de claridad sobre el panorama completo vigente de la coordinación distrital. Vale decir que compilar no es igual que hacer un listado y tal diferencia radica en la esencia mandatoria que permite afirmar que lo que no quede allí compilado, no existe, aspecto que proporciona un valor agregado a un escenario normativo tan disperso como el de la coordinación distrital.

Resta agregar que hasta la presente fecha, se han documentado algunas falencias en el funcionamiento y operación de las instancias vigentes, por ejemplo, en cuanto a las nuevas responsabilidades de los Comités, pues se observa que: i) en cuanto a diseñar y aprobar sus planes de trabajo anual para optimizar la planeación y desarrollo de sus sesiones, sólo 3 de los 10 Comités que sesionaron en 2019, lo hicieron; y, ii) En cuanto a elaborar informes por cada semestre del año y publicarlos además de las actas de las sesiones, hubo una observancia parcial¹⁵.

Esquema de coordinación de la gestión jurídica distrital

En el contexto de los desarrollos normativos producidos para nutrir el Sistema de Coordinación Distrital como herramienta idónea para optimizar la gestión sectorial e intersectorial, entre ellos, los relativos a las áreas especializadas de los tres (3) sectores administrativos de coordinación creados con posterioridad a la adopción de la estructura general de la Administración Distrital en 2006¹⁶, resulta útil referirse a uno de los nuevos modelos de coordinación concebidos recientemente.

¹⁴ Información obtenida del análisis de los decretos: 375, 327, 343, 349, 364, 395, 314, 317, 365 y 315 de 2019.

¹⁵ El 60% publicó los informes semestrales y el 10% publicó las actas. Ver detalle en Informe Veeduría Distrital marzo 2020 publicado en www.veeduriadistrital.gov.co

¹⁶ Ver Acuerdo 257 de 2006, modificado para crear 3 nuevos sectores por: Acuerdos 490 de 2012, 637 y 638 de 2016.

El Sector de Gestión Jurídica es uno de esos sectores creados recientemente, cuyo escenario de coordinación eminentemente intersectorial fue concebido bajo el Modelo de Gerencia jurídica adoptado inicialmente con Decreto 581 de 2007, donde ya se incluía como instancia de coordinación jurídica por excelencia, al Comité Jurídico Distrital¹⁷; tal normativa fue reemplazada por un esquema de coordinación de la gestión jurídica distrital más amplio y robusto contenido en el Decreto 654 de 2011, norma que adoptó un Modelo ajustado de Gerencia Jurídica Pública.

En 2017, una vez se creó el nuevo Sector Administrativo de Gestión Jurídica, atendiendo a la necesidad de compatibilizar el esquema de coordinación concebido con anterioridad para los asuntos jurídicos, al escenario institucional al cual se integró el Sector creado, se expidió el Decreto 139 de 2017 que de manera puntual complementó las instancias de coordinación ya adoptadas con el propósito de fortalecer, mantener y desarrollar la unidad de criterio jurídico en la Administración Distrital.

Dicho esquema de coordinación se mantuvo en la versión más reciente del Modelo de Gestión Jurídica Pública adoptado con Decreto 430 de 2018¹⁸ - que derogó aquel adoptado en el Decreto 654 ya referido-, y que deja una vez más claro que las instancias de coordinación para la gestión jurídica distrital no han sido concebidas como un componente más del Sistema de Coordinación Distrital en cuanto a su estructura técnica, alcances y roles. No obstante, en el referido Decreto 430 de 2018, se estableció la necesidad de articular las funciones y actividades jurídicas de los organismos y entidades distritales, con el Sistema de Coordinación Distrital previsto en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, razón por la cual en el presente estudio se aborda como un caso especial que justifica una propuesta de ajuste para promover mayor idoneidad, en los términos y alcance presentados en el **Anexo** de este documento.

B. Instancias de coordinación como instrumento de formulación de políticas públicas distritales

Una premisa fundamental para abordar este asunto, está dada por el mandato del artículo 32 del Acuerdo 257 de 2006, norma que redefinió la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá DC, además de haber creado un Sistema de Coordinación para la administración distrital con el propósito de integrar en *forma dinámica y efectiva, las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí y establece(r) mecanismos de interrelación entre éstos y las formas organizadas de la sociedad.*

Quiero esto decir que el ciclo natural de las políticas públicas distritales debía entenderse penetrado por las instancias e instrumentos de la coordinación con el fin de lograr esa integración coherente pretendida desde la creación del Sistema. No obstante, el acervo normativo al que viene haciéndose

¹⁷ Ver artículo 7º y ss del Decreto 581/07. Se resalta que este escenario de coordinación es posterior a la creación del Sistema de Coordinación Distrital y está fundamentado en las competencias que para ese entonces y hasta 2016, estaban en cabeza de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor-Dirección Jurídica Distrital.

¹⁸ Además de las seis (6) instancias de coordinación ya existentes, el Decreto 430/18 adiciona un nuevo concepto: "Red de Abogados del Distrito Capital" – ver artículo 48.

referencia en este documento no pareciera haberlo dispuesto en tal sentido, no al menos en la primera década de vigencia de ese nuevo escenario administrativo adoptado en 2006.

No obstante, en busca del rumbo de orientación técnica y regulación, la Alcaldía expidió el Decreto 689 de 2011 con el cual se adoptó la *Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales*. Es preciso destacar frente a este nuevo elemento, que la Secretaría General y la Secretaría de Planeación, desarrollaron en aquel entonces un trabajo mancomunado que permitió plasmar en ese texto, los elementos para dejar en evidencia la necesidad y utilidad de emplear los escenarios de coordinación pertinentes para optimizar los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en Bogotá.

Sobre este particular, debe resaltarse que los esfuerzos por impartir directrices técnicas y jurídicas para la adecuada implementación y funcionamiento de las instancias de coordinación en provecho del ciclo de las políticas públicas, mostraron como resultado un proceso más estructurado y riguroso en la fase temprana de gestación de las políticas, momento del ciclo en el cual los Comités Sectoriales como instancia de coordinación cumplen un papel esencial. En efecto, en el contexto descriptivo de la evolución y dinámica de operación del Sistema de Coordinación Distrital desde su creación hasta la presente fecha, resulta útil tomar elementos de análisis ya consolidados como los Informes de seguimiento a los Comités Sectoriales elaborados por la Veeduría Distrital¹⁹. De ellos es posible extraer datos reveladores:

- ✓ **En 2016 tan solo el 22% de los comités que sesionaron, discutió propuestas de política pública sectorial o adelantó acciones para su seguimiento;**
- ✓ **En 2019 un porcentaje del 70% discutió propuestas de política pública sectorial o adelantó acciones para su seguimiento;**
- ✓ **En 2016 se reunió al menos una vez el 82% de los comités sectoriales;**
- ✓ **En 2019 se reunió al menos una vez el 91% de los comités sectoriales.**

Elaboración propia a partir de información reportada en sitio web oficial

En busca de una explicación sólida del contraste hallado entre la dinámica funcional de los Comités Sectoriales de 2016 y los de 2019 – que vale decir, no han sido modificados en su esencia-, fue posible identificar varios aspectos de índole normativa que pudieron haber contribuido al giro positivo detectado, en cuanto al aporte de dicha instancia en el ciclo de las políticas públicas.

El Acuerdo 645 de 2016 antes referido, aportó un elemento adicional en todo este análisis: la creación del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital – CONPES -, como autoridad de planeación y organismo coordinador para el desarrollo unificado de las políticas, estrategias y programas que materializan el Plan Distrital de Desarrollo²⁰.

¹⁹ Ver Informes 2016 y 2020 consultados en www.veeduriadistrital.gov.co

²⁰ Ver artículos 127 y 128 del Acuerdo 645/16.

La reglamentación de estos nuevos mandatos se consolidó en el Decreto 668 de 2017, acto que da inicio a una transformación en materia de coordinación para los procesos de preparación, agendamiento público y formulación de las políticas públicas. El primer paso de dicha transformación es la expedición de la Resolución 2045 de 2017 que adopta la nueva *Guía para la formulación e implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital* y de la Resolución 1809 de 2018 que adopta la *Guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas del Distrito Capital*²¹.

De la primera de esta Guías, que además sustituyó aquella adoptada en 2011 como antes se refirió, es relevante resaltar que visibiliza la función articuladora de los Comités Sectoriales en la fase inicial o preparatoria de las políticas públicas distritales como proceso previo a proponer una Política al CONPES; así mismo, invoca y reconoce el rol de las Comisiones intersectoriales existentes, en la fase de implementación de las políticas que sin excepción, requerirán acciones de diferentes sectores. Lo propio sucede en la Guía adoptada en 2018, de donde se extrae con claridad que las instancias de coordinación distrital, en especial los comités sectoriales y las comisiones intersectoriales, integran de manera protagónica el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Distritales, en su calidad de *usuarios de la información* y por ende, *tomadores de decisiones*²².

Actualmente, se identifican políticas públicas distritales en construcción en cuya fase preparatoria y de agenda pública, está presente el escenario de coordinación de cada Sector denominado Comité Sectorial²³. Es el caso de la Política Pública de Lucha contra la trata de personas, cuya propuesta de estructuración fue aprobada en el seno del respectivo Comité Sectorial de Gobierno, el 13 de mayo de 2019; esta Política está aún en la fase de “agenda pública”. Lo propio sucede con la Política Integral de Derechos Humanos cuya estructuración propuesta al Comité Sectorial de Gobierno fue aprobada en sesión No. 2 de 2018²⁴. Esta Política fue adoptada por el CONPES en 2019.

Con el escenario en referencia, es dable afirmar que se ha venido produciendo un cambio en la gestión pública distrital, que comenzó a gestarse en 2016 con los actos administrativos expedidos para potenciar el Sistema de Coordinación vigente desde 2006 y su eficacia como herramienta técnica para promover más sólidos procesos de coordinación sectorial e intersectorial en los procesos de formulación de políticas públicas distritales, que ha producido efectos puntuales y visibles en los últimos dos (2) años tal como se ha expuesto.

²¹ La expedición de estos dos actos se sustenta en la delegación del artículo 3 del Decreto 668 de 2017, en la Secretaría Distrital de Planeación.

²² Ver documento anexo de la Resolución 1809 de 2018, páginas 23 y ss.

²³ Uno de los elementos de toda propuesta de política pública distrital, es su presentación y aprobación por el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del sector que la lidera, de conformidad con lo ordenado en el Acuerdo 257 de 2006 y su decreto reglamentario 505 de 2007. Ver paso a paso en Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital. Versión actualizada 2019, consultada en <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/guia-de-politica-publica>

²⁴ información consultada en el Primer informe del estado de las políticas públicas del sector gobierno – septiembre 2018. Ver en http://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/primer_informe_2018.pdf.

De manera específica, de lo analizado hasta aquí surgen dos aspectos que desde ya es pertinente plantear:

1. Si el objetivo perseguido con las directrices impartidas a través del marco normativo referido es procurar un mejor funcionamiento de las instancias de coordinación, es urgente implementar mecanismos de seguimiento rigurosos y evaluación propositiva para apoyar su cabal desempeño en el entendido de que su rol en cada una de las fases del ciclo de las políticas distritales, es único y relevante.
A manera de ejemplo, es oportuno mencionar que no se han consolidado estudios acerca de cómo funcionan y qué pueden hacer para mejorar su operación, las Comisiones intersectoriales²⁵, escenario clave en la fase de implementación de las políticas y estrategias distritales.
2. Los nuevos esquemas para producir políticas distritales han mostrado ya un impacto significativo en especial, para la fase de su *formulación*. En materia de *seguimiento*, el Sector Planeación ya cuenta con un Sistema que pretende generar unas rutinas para que se reporte, procese y analice la información sobre cómo va cada política pública y sobre eso puedan tomarse decisiones. Lo propio sucede con la fase de *evaluación*, en la cual interviene el CONPES para aprobar las políticas que se someten a esta fase.

Sin embargo, la fase de *implementación* no se observa un marco normativo que regule de manera especial su esquema de gestión y es ahí en donde las Comisiones Intersectoriales tienen su principal tarea. Debe apoyarse técnicamente y en forma controlada el desempeño de este escenario, en especial en este momento del Gobierno actual cuando se requiere poner en marcha (implementar) los Planes de acción de trece (13) políticas públicas distritales formuladas con el esquema CONPES DC en 2018-2019.

Así, es dable afirmar que están pendientes más cambios, desarrollos técnicos y normativos más completos y una concepción más sólida y arraigada sobre el Sistema de Coordinación distrital como herramienta útil y necesaria para una mejor gestión pública.

b. Panorama vigente de la Coordinación distrital multinivel

1. Sistema de coordinación distrital en el Sector de las Localidades

En el ámbito local, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal – IDPAC, expidieron la Circular Conjunta 016 de 2016, mediante la cual

²⁵ Ver encuesta aplicada al equipo de trabajo líder del Sistema de Coordinación en su ámbito operativo. Encuesta dirigida aplicada en mayo 2020 en la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía. Documento de trabajo del presente estudio.

solicitaron a los Alcaldes Locales informar las distintas instancias de coordinación y participación existentes en las Localidades, cuyo resultado permitió consolidar un inventario de 575 instancias de coordinación y de participación local adoptadas con acto administrativo.

Durante los tres (3) años subsiguientes, no se produjo resultado concreto alguno en este camino de racionalización de instancias y optimización del Sistema de Coordinación Distrital que también involucra al Sector Localidades. Para avanzar, el pasado 26 de diciembre se expidió el Decreto 819 de 2019, con el cual se definieron los parámetros y cronograma para organizar el Sistema Local de Coordinación y Participación Ciudadana del Distrito Capital, de manera homóloga y paralela al Sistema de Coordinación Distrital creado en 2006. Para llevar a cabo las fases de reglamentación y armonización normativa necesarias para la implementación del Sistema Local, se previó un periodo de un año y medio.

Es de resaltar que en el Acuerdo 257 de 2006 se incluyó como instancia de coordinación del Sector Localidades por excelencia, a los Consejos Locales de Gobierno en el contexto normativo derivado del Decreto – Ley 1421 de 1993, con base en el cual se estableció en el Título II del referido Acuerdo, que la estructura administrativa del Distrito Capital está compuesta por i) el sector central; ii) el sector descentralizado funcionalmente o por servicios; y, iii) el Sector de las Localidades. A partir de tal premisa normativa, se constituyó un solo Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital.

Dicho lo anterior, resulta imperativo analizar y validar el alcance del nuevo Sistema Local de Coordinación y Participación Ciudadana del Distrito Capital frente al alcance conceptual y normativo del Sistema de Coordinación Distrital y sus instancias que además, involucran en numerosos casos, al Sector de las Localidades y despliegan su acción en los territorios.

En este punto es necesario detenerse para hacer una referencia al Sistema Distrital de Participación Ciudadana adoptado por el Decreto 448 de 2007, que tiene previsto como uno de sus objetivos “realizar las acciones de coordinación interinstitucional para organizar la oferta pública en participación”. El Sistema, como muchos otros vigentes en la administración distrital, es un mecanismo de articulación según su propia definición, de tal suerte que sin lugar a equívoco, es considerado un instrumento del Sistema de Coordinación que como se ha reiterado, involucra al Sector Localidades.

Para corroborar esta afirmación, el Sistema mismo invoca la Comisión Intersectorial del mismo nombre como instancia de coordinación para el logro de los propósitos del Sistema y al adoptarse la Política de Participación Incidente²⁶, le encarga a esa instancia de coordinación, la articulación para su implementación. En suma, el Sistema de Participación y las instancias que articulan la gestión de sus propósitos deben concebirse como elementos integrantes del Sistema de

²⁶ Ver Decreto 503 de 2011.

Coordinación cuyo alcance involucra los tres Sectores de la Administración distrital: Central, Descentralizado y **de las Localidades**.

En la misma línea de argumento, al referirse a la coordinación del Sector Localidades, el artículo 40 del Acuerdo 257 de 2006 en referencia, señala que “el alcalde/sa Local podrá invitar a las sesiones del Consejo (Local de Gobierno) a miembros de otras instituciones, a representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan aceptado su participación de conformidad con los temas a tratar. **Igualmente podrá crear las instancias de coordinación que requiera. Corresponde al alcalde o alcaldesa Local fijar las reglas para su funcionamiento**” (resaltado fuera de texto).

De lo anterior es dable concluir que el nuevo Sistema Local de Coordinación y Participación Ciudadana del Distrito Capital adoptado con el Decreto 819 de 2019 y cuya organización está en curso, genera un esquema de gestión paralelo al del Sistema de Coordinación adoptado en el Acuerdo 257 de 2006 y en consecuencia, lo desconoce. La reflexión que se desprende de esta afirmación es que el ejercicio de revisión de las instancias de coordinación local para su racionalización y optimización, debe adelantarse con el enfoque de unificación de reglas técnicas y de operación propias de un único Sistema de Coordinación para articular la gestión de las políticas públicas de Bogotá, en sus tres Sectores.

2. El sistema de coordinación distrital y la Integración Regional

Un elemento valioso que es pertinente invocar, está previsto en el Acuerdo “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024. “Un nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, en relación con la coordinación de la Administración distrital.

En el Título Procesos de coordinación, aspectos normativos e institucionales y disposiciones generales, Capítulo I. *Procesos de coordinación*, se contemplan varios escenarios pretendidos que determinan los niveles o planos de la coordinación del Distrito Capital, como reacción lógica de los requerimientos propios de los desafíos de la ciudad capital y nodo de acción de los territorios.

En primer lugar, los planteamientos hechos en este capítulo parten de la premisa de dar uso al Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, en su tres niveles – central, descentralizado y Localidades – y reconoce la pertinencia de actuar para mejorar el funcionamiento de las instancias de coordinación que lo componen. En efecto, resalta la importancia de continuar aplicando los lineamientos impartidos por la Secretaría General en especial, orientados a la publicación periódica de la gestión de las instancias de coordinación con fines de seguimiento y oportuna toma de decisiones.

Pero el mandato del Plan de Desarrollo Distrital vigente, va más allá de lo inicialmente concebido como escalas de coordinación para el Distrito Capital. Se refiere a la coordinación en dos grandes niveles: i) con entidades del orden nacional y, ii) a nivel territorial. En cuanto a este último, desarrolla las dos (2) escalas que requieren una efectiva coordinación entre el Distrito Capital y los Departamentos y municipios vecinos y no vecinos, así: i) A escala territorial de borde; y, ii) a escala regional y subregional.

Coordinar agendas con el nivel territorial y por escalas obedece en especial, a la existencia de *metas compartidas* entre el Distrito Capital y los demás territorios que tienen problemáticas comunes o las comparten, lo cual ha sustentado la definición de temáticas para abordar, indicadores y resultados esperados a 2023 en cada una de las escalas.

Los desafíos así planteados, exigen una gestión pública distrital articulada que refleje orden y eficacia intra e intersectorialmente para lograr dar cabal y oportuno cumplimiento a las metas planteadas en el marco de la mejor integración territorial pretendida.

El Sistema de Coordinación que se crea en 2006 para Bogotá, surgió en un escenario administrativo y en un contexto de la gestión diferentes. Justamente, la dinámica activa del ejercicio de los asuntos públicos de las entidades territoriales en el país ha requerido ajustes no solo institucionales en la administración distrital, sino estratégicos y técnicos que involucren nuevos esquemas de gestión de políticas multisectoriales demandantes de acción colectiva y de integración multinivel.

Tal como se expuso en el acápite anterior de este documento, teóricamente y con estudios de caso, la OCDE recientemente (Informe Gobernanza Pública – Colombia. 2017) y la Institucionalidad académica especializada (Natera, Peral. 2004) varios años atrás, han venido sustentando el enfoque sustantivo del concepto de *gobernanza multinivel* para el logro de la mayor eficiencia e integralidad de los asuntos públicos que exigen multiplicidad de responsables.

De lo expuesto es dable afirmar que la visión prospectiva del Sistema de Coordinación Distrital debe involucrar una mirada activa que desarrolle y ejecute instrumentos normativos capaces de robustecerlo en todos sus niveles en especial, para el sector de las localidades y de cara a las redes de acción compartida con las entidades de la Nación y a escala territorial, con los Departamentos y municipios con los cuales hay agendas compartidas vigentes.

Es así como, además del panorama actual referido al Sistema de Coordinación de la administración distrital en el *nivel micro*²⁷ de coordinación, se tiene un escenario de entornos estructurales de gobierno propios del contexto multinivel de Bogotá, D.C. En efecto, en el *nivel meso* (SDP-Secretaría Distrital de Planeación - Región Administrativa de Planificación Especial-RAPE, 2014)

²⁷ Ver esquema de niveles de coordinación expuestos en el capítulo I de este trabajo, literal b) *Coordinación estratégica. Redes y Niveles*.

están los escenarios de coordinación con el nivel nacional y regional, en donde el rol del Distrito Capital es protagónico. Es aquí donde resulta pertinente invocar el panorama vigente de la coordinación subnacional, en el cual Bogotá ha desarrollado modelos de coordinación regionales que dan cuenta de una perspectiva de gobernanza multinivel que se ha gestado desde varios años atrás aunque no se perciba de tal manera en el marco normativo vigente.

La conformación de Regiones para el desarrollo territorial en el país, puede afirmarse que se inspira en los Consejos Regionales de Planificación - CORPES cuya esencia era coordinar la actividad de los entes de planeación de las entidades territoriales integrantes de la respectiva Región. Su existencia por dos décadas aproximadamente, condujo al país a una seria reflexión acerca del ordenamiento territorial y la relevancia del nivel subnacional en materia de planificación.

En desarrollo del referido antecedente, surge en 2004 el primer ejercicio de coordinación regional para conformar la Región Central²⁸ que facilitara la articulación de políticas en asuntos estratégicos para el desarrollo territorial. No obstante, esta intención integracionista perdió fortaleza y se debilitó hasta evadirse. Es en 2012 cuando la propuesta de la Región Central renació y tuvo lugar la nueva **Región Administrativa de Planificación Especial - RAPE**²⁹.

Los procesos de integración de Bogotá con la Región, continuaron a grandes pasos durante este periodo de operación de los CORPES y entrada en vigor de las RAP. Fue durante todo ese periodo que se impulsaron los diferentes mecanismos de coordinación entre las instituciones de Bogotá y Cundinamarca, con el firme propósito de promover el desarrollo conjunto de los territorios. Es así como surge la **Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca** (2001-2008), escenario de trabajo conjunto para la cimentación de la coordinación para el desarrollo regional. Es de destacar que este escenario de integración arrojó un resultado específico positivo para el propósito medular que lo orientaba: la aprobación del Documento CONPES 3256 de 2003 que ordenó el desarrollo conjunto de una política de ordenamiento territorial en pro de la integración y la regionalización de la inversión pública.

Otro de los importantes logros de dicho escenario fue la creación del Consejo Regional de Competitividad (CRC), concebido como la alianza estratégica público – privada integrada por Bogotá, Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá. Posteriormente, se da paso a la **Comisión Regional de Competitividad** Bogotá-Cundinamarca, instancia para la discusión conjunta de ámbitos del desarrollo productivo regional y para el diseño y desarrollo de estrategias especializadas de la agenda integrada. Con la expedición de la Ley 1450 de 2011, las denominadas

²⁸ Esquema asociativo conformado por Bogotá, D.C. y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima. Julio 6 de 2004

²⁹ LA RAPE organiza sus propias instancias de coordinación, necesarias para la ejecución articulada y colectiva de sus propósitos. La principal es el Consejo técnico asesor de la Región Central, instancia consultiva del director ejecutivo en temas regionales, creado por Acuerdo Regional 015 de 2015 y donde participa un delegado de Bogotá DC.

Comisiones Regionales de competitividad e Innovación, asumen las competencias inspiradas en el deseo de coordinación y articulación de los principales actores públicos y privados de la región en un contexto cada vez más moderno y multipropósito.

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se realiza el objetivo de fortalecer la competitividad en el país y en su decreto reglamentario -1651 de 2019-, se decantan los elementos para la coordinación multinivel requerida en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación³⁰, que parten de la base del rol esencial de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación como instancia de coordinación al interior de cada departamento, con actores públicos y privados de la región. Debe destacarse que las Comisiones Regionales articulan a su vez su labor con instancias multinivel de los diferentes Sistemas que apuntan hacia el fortalecimiento de la competitividad como el de Ciencia, Tecnología e Innovación, Emprendimiento, Ambiente e Innovación Agropecuaria, entre otros que constituyen redes de coordinación regional relevantes.

En el marco de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca, con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), Bogotá constituyó en 2015 su **Comité de Integración Regional – CIT** -, integrado con 26 municipios circunvecinos para generar mecanismos de coordinación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes partícipes, además de promover acciones específicas para garantizar una prestación de servicios más eficiente. De manera puntual, en materia de movilidad y seguridad se concentran los esfuerzos en el mediano y largo plazo para el beneficio de la ciudad y la Región, a través de esta instancias de coordinación regional³¹.

Adicionalmente, en el marco de las políticas y estrategias que promueven el desarrollo territorial en el país, la Ley 1454 de 2011 *por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*, ordenó la creación de las Comisiones municipales y distritales de ordenamiento territorial, mandato reglamentado con el decreto 3680 de 2011, cuyo propósito es apoyar y asesorar los esquemas asociativos territoriales y las políticas del ordenamiento territorial. Para el Distrito Capital, el Concejo expidió el Acuerdo 549 de 2014 mediante el cual creó la **Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial**, definió su composición y esquema de operación. Este Acuerdo fue reglamentado con el Decreto distrital 526 del mismo año. Desde entonces, no se registra modificación a esta instancia.

El panorama vigente en materia de coordinación para la integración regional, involucra también a la **Comisión Intersectorial para la Integración Regional y la Competitividad**, instancia del Sistema de Coordinación a cargo de articular las políticas relacionadas con este ámbito para el

³⁰ Articulación de las Agendas Departamental y Nacional de Competitividad e Innovación, en el marco institucional del Sistema Nacional Competitividad e Innovación.

³¹ El pasado viernes 6 de marzo se instaló el Comité para la Integración Regional entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca. Ver detalle en <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gestion-publica/integracion-regional-entre-bogota-y-municipios-de-cundinamarca>.

desarrollo sostenible de la ciudad y la región. Esta instancia fue modificada en 2015³² para ampliar el alcance de su objeto y sus funciones, de tal manera que fuera el escenario idóneo para el fortalecimiento de la articulación de las políticas relacionadas con los procesos de integración regional a nivel intersectorial. Ello implicó expandir su conformación para involucrar otros líderes sectoriales de la administración distrital y por ende, sus asuntos misionales que requieren coordinación intersectorial con enfoque regional.

Por otra parte y para cerrar el esquema multimodal de la coordinación para la integración regional de Bogotá, debe hacerse referencia a otro de los instrumentos de articulación vigentes: la **Asociación Colombiana de Ciudades – Asocapitales**. En el año 2012 se conformó la Asociación y en 2014, Bogotá se integra en virtud del Acuerdo 551 de ese año "Por medio del cual se autoriza al Alcalde o Alcaldesa Mayor para que afilie a la ciudad de Bogotá a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales". Se trata de un escenario de coordinación, diálogo y concertación entre las ciudades para unificar la agenda de proyectos en los ámbitos que les involucran transversalmente, con la representación de un ente que promueva sus intereses comunes.

Desde su origen, lo pretendido fue que Asocapitales permitiera el intercambio de buenas prácticas para apoyar los nuevos escenarios de gestión pública regional. En desarrollo de tal propósito, la Asociación ha definido 9 líneas estratégicas de acción en temáticas que resultan de interés de sus ciudades, a través de las cuales se posiciona como uno de los más importantes esquemas de coordinación para la integración de entidades territoriales, afirmación que se sustenta en elementos³³ como los que aquí se resaltan:

- ✓ Representa la coordinación de entes territoriales que tienen más del 44% de la población del país.
- ✓ En su población total está integrada más del 50% de la población venezolana que ha ingresado al país en los últimos dos años.
- ✓ En materia de educación, agrupa más del 85% de la población matriculada en educación superior.
- ✓ En salud, concentra más del 50% de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud.

En materia de participación en redes del nivel nacional (gobernanza multinivel), recientemente Asocapitales fue integrada a la Junta Directiva de la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES -. Así mismo, fue postulada para el Consejo directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Finalmente, ha suscrito convenios con entidades del orden nacional de la Rama Judicial, organismos de control y Universidades, todo ello, con el propósito

³² Ver Decreto 105 de 2015, que modificó los artículos 22 y 23 del Decreto 547 de 2006 que reglamentó la figura de las Comisiones Intersectoriales.

³³ Ver "Nuestros principales logros" 2019-1. Boletín publicado en www.asocapitales.co

de contar con la red institucional necesaria para materializar los objetivos de sus líneas estratégicas de acción.

Finalmente, sobre este particular es valioso invocar la más reciente propuesta en materia de integración regional de Bogotá: la creación de la **Región Metropolitana de La Sabana**, como una entidad administrativa de carácter superior y especial para la articulación de la planeación de Bogotá, sus municipios circunvecinos y el Departamento de Cundinamarca. El proyecto plantea la conformación de un Consejo Regional que tomará decisiones con jerarquía superior a las de sus miembros.

La propuesta surge precisamente ante la urgente necesidad de coordinar los desarrollos del suelo, soluciones de vivienda, transporte regional y medio ambiente, principalmente, dado que el crecimiento circunvecino del Distrito se ha producido de manera desordenada y con clara ausencia de planeación regional.

Se trata de un proyecto de acto legislativo³⁴ presentado en 2019 que pretende modificar el artículo 325 de la Constitución Política, aprobado en segundo debate de la Cámara de Representantes el 15 de mayo de 2020 y que sigue su curso ante el Senado de la República en la presente legislatura.

Es así como, Bogotá ha avanzado significativamente en la consolidación de numerosos instrumentos para planificar el desarrollo regional, tal como se viene exponiendo. Además de las instancias de coordinación en referencia, es prolífico el escenario de instrumentos de política pública³⁵ que han promovido una sólida integración regional de Bogotá. La Capital ha gestionado y financiado por años proyectos con alcance regional, ha suscrito numerosos convenios con territorios circunvecinos³⁶ y ha creado espacios de diálogo para concretar apuestas conjuntas de alto impacto regional.

En este orden de ideas, el esquema de coordinación para la integración regional de Bogotá se presenta como un mecanismo que forma parte del concepto de Sistema de Coordinación Distrital. Los instrumentos, instancias y estrategias reunidas en este acápite, acompañan en el nivel de coordinación que corresponde, a aquellos concebidos por el Acuerdo 257 de 2006 como componentes del referido Sistema y cuya evolución normativa ha sido abundante en los últimos catorce años, conforme se expuso antes en este capítulo.

El objetivo de este acápite es plantear el panorama actual del gobierno capitalino en materia de coordinación ampliada, a partir de la idea de un Sistema de Coordinación distrital multinivel, abierto en cuanto a su alcance, instrumentos, mecanismos e instancias. De manera objetiva, este

³⁴ Proyecto 182/19C-023/19S. Estado actual del trámite legislativo consultado en <http://leyes.senado.gov.co>

³⁵ Ver CONPES 3902/2017; 3899/2017; 3859/2016; 3819/2014; 3681/2010; 3677/2010; 3256/2003; 3242/2003;

³⁶ Ver detalle de Convenios Marco para el desarrollo del Portafolio Regional en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/x_informe_proyectos_regionales_2018-2019v5.pdf

planteamiento resulta evidente, pero es necesario reconocerlo así a través de la priorización de estrategias y acciones concretas que garanticen la consolidación de la coordinación de la gestión pública distrital a escala sectorial, intersectorial, local y regional.

Precisamente, un desafío para la coordinación distrital es comprender como un todo el engranaje de la coordinación de Bogotá hacia adentro y hacia fuera como entidad territorial involucrada en redes articuladas de gestión. La siguiente gráfica presenta dicha articulación:

La coordinación distrital multinivel



Elaboración propia con base en el desarrollo normativo distrital descrito

Se trata entonces, de un Sistema de Coordinación Distrital *integral* que debe concebirse como el instrumento transversal de la gestión de Bogotá en todos los niveles, hacia sí misma como administración distrital y hacia los demás actores del entramado institucional del orden territorial y nacional.

En este estado de cosas resulta oportuno ofrecer una respuesta al interrogante planteado en la introducción de este trabajo: ¿El acervo jurídico expedido en los últimos catorce (14) años, contribuye y en qué medida al propósito de fortalecimiento y posicionamiento de los esquemas de coordinación previstos para la formulación y la implementación de la Política Pública en el Distrito Capital?

Bogotá cuenta con un Sistema de coordinación sostenido sobre un nutrido escenario normativo que ha contribuido a su configuración y sostenibilidad, pero no de manera absoluta. Justamente, el acervo normativo de la coordinación distrital se caracteriza por ser abundante y eso es precisamente

lo que conduce a una reflexión más: si las instrucciones para el buen funcionamiento de las instancias de coordinación se han impartido desde hace 14 años, ¿por qué siguen impartándose e incluso replicándose? La respuesta parece evidente: a pesar de los numerosos mandatos para orientar el buen funcionamiento de la coordinación, la reacción sectorial e intersectorial deja en evidencia que son necesarias más estrategias integrales para hacer de cada instancia un escenario real de coordinación, más que uno de carácter meramente informativo que a veces se surte para dar cumplimiento a unos mínimos establecidos.

Ese prolífico paquete de normas que regulan el Sistema, debe entonces estar acompañado de estrategias de sustentabilidad del Sistema, para contribuir así en mayor medida al propósito de fortalecimiento y posicionamiento de los esquemas de coordinación previstos para la formulación y la implementación de la Política Pública en el Distrito Capital y a nivel regional.

Particularmente, el Sector de las Localidades ha estado ausente en los esfuerzos normativos y técnicos emprendidos en los últimos años por la administración distrital; el nivel regional, por su parte, además ha ejecutado de una dinámica autónoma y especial, sustentada principalmente en un conjunto de normas y acuerdos – convenios derivados de la voluntad de los entes territoriales involucrados en cada caso, como se ha descrito en las páginas precedentes. Esto último deja en evidencia que la coordinación a nivel regional se ha considerado, dada su dinámica especial, como un asunto ajeno al Sistema de Coordinación Distrital.

Es dable afirmar en este estado de cosas, que persisten varios y variados elementos del Sistema de Coordinación, que aunque han sido objeto de regulación prolífica, conservan quiebres y avances parciales, de acuerdo con el análisis expuesto. Trabajar entonces en ellos, con un enfoque integral multi-estratégico, resulta ser un imperativo y en tal sentido se harán planteamientos concretos en el siguiente apartado.

IV. Aciertos y desafíos. Prospectiva para el accionar administrativo distrital.

Es indudable que ha habido aciertos en el curso de acción encaminado a fortalecer y dar madurez al Sistema de Coordinación Distrital. Para hacer concreta esta afirmación, dos son los grupos de aciertos que es dable identificar en este estado del análisis:

1. Avance significativo en los esquemas de operación de las instancias de coordinación, reporte de información sobre su organización y funcionamiento y racionalización del numeroso escenario y diversidad de tipologías.
2. Visibilización con sustento normativo de las instancias de coordinación en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas distritales.

1. Esquemas de operación de la coordinación distrital

En relación con el primer acierto en referencia, ampliamente narrado en los capítulos precedentes, es forzoso concluir que a partir de 2016 el panorama se muestra más alentador. A pesar del amplio repertorio de normas y directrices que se expidieron desde la creación del Sistema de coordinación en 2006, un giro positivo comienza a percibirse con las estrategias normativas y técnicas implementadas desde 2016 que fueron efectivas en gran parte para efectos de organizar mejor la operación de las instancias y saber cuántas y cuáles son.

Sin embargo, de ese panorama de acierto se extraen sin lugar a equívoco dos desafíos claros:

i) Evaluar y hacer seguimiento periódico al funcionamiento de las instancias de coordinación individualmente, y al Sistema como un cuerpo integral que pretende ser instrumento útil para la coordinación de la gestión distrital.

En el capítulo II de la Resolución 233 de 2018, expedida por la Secretaría General en virtud del mandato contenido en el Decreto 547 de 2016, se define el “seguimiento a las instancias de coordinación” a partir del suministro y actualización de la información relativa a las instancias para consolidar el Inventario Único, publicar lo referido a la participación de las entidades en cada una de ellas y todo lo relativo a su operación y gestión. En suma, pareciera referirse únicamente al reporte de información pero no a su procesamiento para dar la debida asistencia técnica con enfoque y para tomar decisiones que generen idoneidad de los espacios de coordinación.

No obstante, de acuerdo con los motivos expuestos en todos los instrumentos normativos expedidos desde 2016 para mejorar el sistema de coordinación, lo pretendido con la consolidación de la información sobre el funcionamiento de las instancias va más allá de una simple compilación de datos y actas; en verdad se orienta a apoyar una mejor gestión y resultados para optimizar la coordinación en la administración distrital. Sin embargo, no hay informes o estudios aún que muestren las conclusiones elaboradas a partir del análisis detallado de dicha información, el balance de la gestión de las tipologías de instancias activas o mejor aún, la asistencia técnica o recomendaciones que se hubieren impartido a cada escenario para optimizar su ejercicio.

Es muy posible que la ausencia de estudios o informes consolidados que funjan como insumo para ofrecer con acierto la asistencia técnica debida para un mejor proveer de la coordinación en la gestión distrital, se deba a que las directrices impartidas para organizar y racionalizar son de 2018 y los logros alcanzados incluso abarcan parte del año 2019; no obstante, este es un claro desafío que debe enfrentarse con brevedad.

ii) Apoyar la optimización del esquema de coordinación en el Sector de las Localidades

Ningún ejercicio estratégico que se haya adelantado para fortalecer y mejorar la operación de las instancias de coordinación ha involucrado directamente a aquellas que funcionan a nivel local. Bogotá, a diferencia de otras ciudades principales como Cali y Medellín, tiene un importante esquema de gestión local dada su organización político administrativa³⁷, circunstancia que se ve reflejada en la integración de su Sistema de Coordinación, pues para el Distrito Capital éste incluye las instancias locales y autoriza la organización de aquellas que cada Alcaldía Local requiera.

Sobre este asunto en particular son escasos los esfuerzos de la administración distrital por apoyar y asesorar la cabal operación de las instancias del Sector Localidades y se percibe una equívoca concepción de que se trata de un sistema de coordinación diferente. El desafío abarca entonces, no sólo la urgente asistencia técnica para optimizar el esquema de coordinación de las alcaldías locales, sino avanzar para comprender la integralidad del Sistema como un solo instrumento de la gestión pública en todos sus niveles, tal como se expuso en detalle en el capítulo III de este documento³⁸.

2. La coordinación en el ciclo de las políticas públicas distritales

La definición normativa y técnica de la coordinación como instrumento transversal del ciclo de las políticas públicas de Bogotá, es uno de los principales aciertos. En efecto, penetrar el ciclo del principal instrumento de planeación y gestión del largo plazo, denominado política pública, ha permitido visibilizar el rol de cada una de las instancias y mecanismos de coordinación disponibles desde hace más de catorce años, en cada fase de ese ciclo. No obstante, de manera concreta y esquemática esta concepción sistémica sólo tuvo lugar hasta en 2016³⁹, circunstancia que exige detenerse para identificar los desafíos que de allí se derivan.

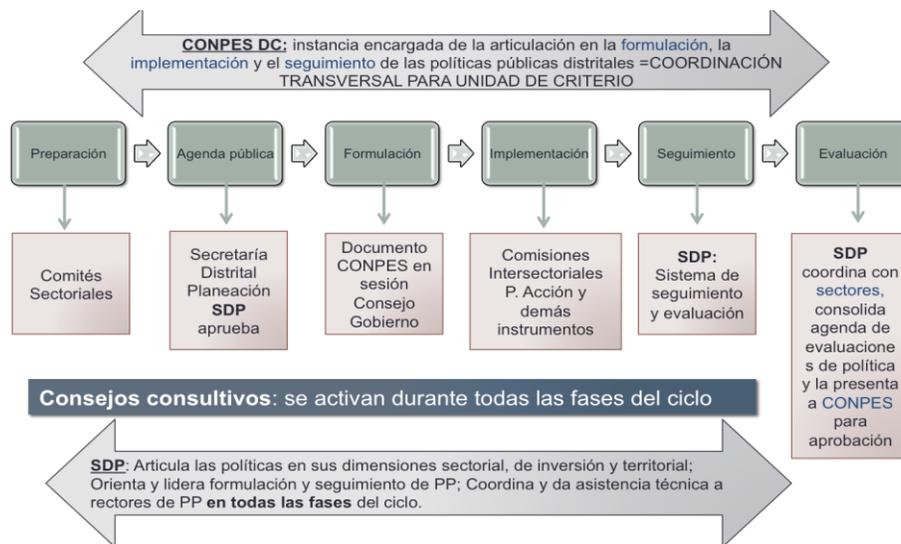
El primer desafío que debe enfrentar el Sistema de coordinación distrital, está referido precisamente al rol que se le exige cumplir a las instancias en cada momento de las políticas y estrategias distritales. Para decantar esta primera idea, es preciso hacer un análisis conciso de *la coordinación en el ciclo de las políticas*, así:

³⁷ Ver desarrollo comparativo con otras ciudades en el Capítulo II. Modelos y esquemas de coordinación, de este documento.

³⁸ Ver Capítulo III. A. Sistema de coordinación distrital en el Sector de las Localidades.

³⁹ Definición normativa contenida en el Acuerdo 645 DE 2016 y Guías para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas invocadas en el capítulo III, literal B.

La coordinación en el ciclo de las políticas distritales



Elaboración propia con base en el marco normativo vigente⁴⁰

El esquema presentado es útil para identificar cómo el Sistema de Coordinación distrital está soportando la gestión pública de la administración capitalina. En los más recientes desarrollos normativos esta premisa se ha hecho visible y ese es el gran acierto. Sin embargo, para potenciar y consolidar el rol de cada una de las instancias del Sistema desde la perspectiva de su función natural y como parte del todo, es necesario identificar los desafíos que debe enfrentarse, así:

i) Conservar y potenciar el rol del Comité Sectorial para la formulación de políticas

En las Fases preparatoria y de agenda pública, los líderes de la gestión son los **Comités Sectoriales**, instancia que está actualmente en transición para acatar el mandato del orden nacional que requiere la implementación del esquema de coordinación para el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, en las entidades del orden territorial.

Para dar cumplimiento al mandato en referencia, Bogotá expidió el Decreto 807 de diciembre 24 de 2019 mediante el cual el re-organiza su institucionalidad conforme los parámetros ordenados por el Decreto 1499 de 2017. No obstante, al redefinir la denominación y las funciones de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, ahora Comités Sectoriales de Gestión y

⁴⁰ Acuerdo 257/06, Decreto 216/13, Acuerdo 645/16, arts 127 y 128 y Decreto 668/17. Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito, SDP, 2017; Guía de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, SDP, 2019.

desempeño⁴¹, no puede desconocerse o relegarse su rol esencial en el ciclo de las políticas misionales de casa sector, como quiera que la función esencial que les asignó el Acuerdo 257 de 2006 como líderes de la formulación de las políticas y estrategias se mantiene incólume y es acorde con la estructura administrativa adoptada por la administración distrital.

La experiencia más reciente deja en evidencia la tarea medular de estos Comités como escenario generador de políticas y estrategias propias de cada sector o área especializada de la gestión distrital, de tal suerte que esa labor es indelegable e insustituible no sólo por el marco normativo que la sustenta desde 2006 sino porque la dinámica actual de la gestión de las políticas en Bogotá así lo demandan.

ii) Rigor y estrategia en la Fase de Implementación de las políticas distritales

En la Fase de Implementación, en la cual las **instancias intersectoriales** cumplen el rol protagónico, no se detecta regulación específica en el marco del ciclo de las políticas públicas en referencia, que defina la ruta de acción para llevar a cabo un proceso riguroso y estratégico de asistencia técnica desde los actores responsables de dirigir esta fase.

En efecto, de acuerdo con el esquema del ciclo expuesto, corresponde al CONPES DC articular la implementación de las políticas públicas para lograr una coordinación transversal con unidad de criterio. Por su parte, el Sector Planeación tiene a cargo la asistencia técnica a los líderes de políticas públicas “en todas las fases del ciclo”. En este panorama de roles, es claro que implementar los planes de acción de las políticas distritales, formular los instrumentos técnicos requeridos para hacerlo en los escenarios intersectoriales y articular la gestión propia de esta fase, requiere un proceso específico de apoyo y asistencia técnica que hoy en día no está regulado.

No hay evidencia de las acciones de asistencia técnica que se hubieren realizado a las instancias de coordinación en la fase de implementación y no hay informes de evaluación de su operación en este relevante momento de la gestión. Se requiere entonces, darle a la coordinación en la fase de implementación de las políticas y estrategias, más solidez técnica para que fluya de manera esquemática y controlada.

No debe perderse de vista que las fases del ciclo de las políticas públicas no se surten en todos los casos de manera secuencial estrictamente; ocurre con frecuencia que una vez formulada y adoptada la política y su plan de acción, se ejecuten gestiones de implementación y simultáneamente de seguimiento. No obstante, no puede permitirse que esa práctica se traduzca en la ausencia de

⁴¹ Ver artículo 18 del Decreto 807 de 2019 en contraste con el artículo 37 del Acuerdo 257 de 2006 y el artículo 4º del Decreto 505 de 2007, en cuanto a funciones se refiere; ver párrafo del artículo 18 del Decreto 807 de 2019 en contraste con los artículos 7 y siguientes del Decreto 505 de 2007.

asistencia técnica, asesoría y apoyo directo para los sectores en sus escenarios intersectoriales de coordinación para la implementación de políticas y estrategias.

Tres (3) serían los escenarios posibles para la coordinación en la fase de implementación de políticas públicas distritales, dado el momento actual del ciclo en la gestión distrital:

Escenario 1: Según información publicada por la Secretaría Distrital de Planeación⁴², actualmente Bogotá cuenta con trece (13) políticas públicas formuladas con el procedimiento CONPES DC, es decir, que surtieron las fases de formulación y agenda pública y que están aprobadas para avanzar en su implementación que es por naturaleza, de índole intersectorial.

Escenario 2: Puede haber estrategias y acciones que no se derivan directamente de políticas públicas obtenidas en el marco del procedimiento CONPES DC, pero que estén basadas en la necesidad de ejecución de asuntos públicos adoptados en el Plan de Desarrollo Distrital. En este escenario, la implementación funge como la oportunidad para diseñar los mecanismos e instrumentos técnicos que demandan coordinación de los sectores involucrados.

Escenario 3: Dado que las políticas públicas de Bogotá no nacieron con ocasión del procedimiento CONPES DC creado a partir de 2016, aquellas que fueron adoptadas con anterioridad por demás numerosas y que aún están vigentes, cuentan con sus planes de acción que en algunos casos, requieren ser objeto de ajuste o actualización, como ha sucedido ya en varios casos⁴³.

Como quiera que en el escenario 1 hay toda una fase del ciclo de las políticas por abordar en este preciso momento de inicio de gobierno, en el caso de trece (13) de ellas que aunque jóvenes por su reciente adopción, exigen un proceso sólido, riguroso y asistido técnicamente para dar inicio a su fase de implementación, es éste el escenario que se plantea abordar con una estrategia de asistencia técnica integral que provea instrumentos técnicos, operativos e incluso normativos a las comisiones intersectoriales y demás instancias con otra denominación pero a cargo de la articulación para implementar políticas y estrategias⁴⁴.

Estando en el inicio del Gobierno capitalino actual, resulta no solo oportuno sino útil y pertinente que dicha estrategia de asistencia técnica a las instancias de coordinación intersectorial involucradas en esta fase específica del ciclo, permita materializar con idoneidad los planes de acción de cada una de esas políticas vigentes y en fase temprana de ejecución y además, procurar la coherencia de los instrumentos para implementarlas con los contenidos del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024.

⁴² Ver Inventario de políticas públicas distritales. Secretaría Distrital de Planeación. Mayo 12 de 2020.

⁴³ Es el caso de las siguientes Políticas Públicas: i) Seguridad y Convivencia; ii) Salud Mental; iii) Salud y la calidad de vida de los Trabajadores y Trabajadoras de Bogotá; iii) Salud Oral; iv) Salud Ambiental, entre otras. Ver Boletín asistencia técnica 2019-2 Políticas Públicas Distritales: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin_2019-2.pdf

⁴⁴ De las más de 143 instancias registradas en el Inventario Único Distrital de Instancias de Coordinación – IUDIC -, 11 son de orden consultivo y otras 11 son comités sectoriales. El resto de instancias, corresponden a la coordinación intersectorial para la articulación de las políticas y estrategias que involucran a más de un sector.

Esta es una labor que requiere diseño de instrumentos técnicos – operativos (planes, programas, proyectos) para alinear la planeación estratégica (incluida su inversión) de cada organismo o entidad involucrada, con el Plan de acción de la política pública de tal forma que las instancias intersectoriales sean capaces de coordinar cabalmente su ejecución pero en un marco de coherencia sistémica. También se requiere una rigurosa organización de los escenarios de coordinación para optimizar sus esquemas de trabajo, en especial, sus Unidades técnicas de apoyo – UTA o comités técnicos, en donde debe reforzarse el apoyo de los líderes transversales de la coordinación⁴⁵.

Debe afirmarse entonces, que la Secretaría Distrital de Planeación como cabeza de Sector y como Secretaría Técnica del CONPES DC, tienen en esta oportunidad el escenario propicio para poner en marcha los más audaces instrumentos de asistencia técnica que consoliden y posicionen como debe ser, la fase de implementación de esas nuevas políticas. El Sector Planeación es protagonista en esta labor, pero ello no quiere decir que sea el único que puede aportar en este estratégico momento.

En efecto, para la coherencia sistémica del ejercicio integral de la gestión pública distrital se plantea que la estrategia sea de doble vía, esto es, integrada de un lado, por una mirada técnica-operativa del funcionamiento de las instancias de coordinación intersectorial recurrente, constante pero ante todo, propositiva. Esta es una labor a cargo de la Secretaría General cabeza del Sector Gestión Pública y de la Secretaría Privada de la Alcaldía, de acuerdo con el marco normativo que rige sus funciones; y, de otro lado, un trabajo riguroso de asistencia técnica intersectorial para optimizar la implementación de las políticas y estrategias adoptadas que requieren acción multimodal en escenarios con pluralidad de actores. Esta cara de la estrategia, debe liderarse por la Secretaría Distrital de Planeación y el CONPES DC, rol sustentado en las normas que les rigen su ámbito de funciones.

Este planteamiento se edifica sobre un *desafío transversal* en materia de coordinación distrital, cuyo detalle se expone así:

El Centro de Gobierno Distrital para la Coordinación. Un desafío transversal

El esquema expuesto da cuenta de la forma en la que actualmente está planteado en las normas y documentos técnicos, la dinámica de coordinación que se debe ejecutar en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas. De allí es dable afirmar que las instancias del Sistema de coordinación deben penetrar el proceso de formación, ejecución y evaluación de la política distrital, con el liderazgo del Sector Planeación. No obstante, resulta útil en este estado de cosas, identificar cómo ese esquema se complementa con el rol de otros actores:

⁴⁵ Según el marco normativo distrital vigente, estos líderes son: La Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría General y la Secretaría Privada de la Alcaldía.

El Sector Gestión Pública es el responsable de coordinar la gestión de las entidades distritales para promover su fortalecimiento, modernización y eficiencia. Para ello, es el líder en el diseño e implementación de instrumentos de coordinación y gestión. Adicionalmente, con la expedición del Acuerdo 638 de 2016 por el cual se modificaron las funciones de la Secretaría General –cabeza del sector Gestión Pública -, se adicionó una relativa al seguimiento y monitoreo de las políticas, programas y proyectos de interés prioritario para la ciudad, con el fin de fortalecer la gestión pública distrital.

De manera particular, en la Subsecretaría Técnica de la Secretaría General, está la responsabilidad de dirigir y orientar las políticas y/o estrategias de modernización y desarrollo administrativo e institucional; a su turno, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional tiene a cargo dirigir y orientar el seguimiento, análisis y monitoreo de la estructura organizacional distrital y de la eficiencia de sus procesos y procedimientos así como, adoptar herramientas y modelos de seguimiento y evaluación del desempeño institucional distrital, en coordinación con las entidades responsables en la materia.

Con el panorama descrito, la Secretaría General es líder de un rol sustantivo en materia de coordinación de la gestión y seguimiento al desempeño institucional de donde es dable afirmar que el papel del Sector Planeación antes expuesto debe complementarse directamente en materia de coordinación en el ciclo de las políticas públicas distritales, con el del Sector Gestión Pública.

En la misma línea de complementariedad, la Secretaría Privada de la Alcaldía Mayor es responsable de coordinar las acciones de las Secretarías de Despacho, apoyar las instancias del Sistema de Coordinación Distrital y en esa lógica, ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno⁴⁶. Para efectos de apoyar la eficiencia y efectividad de la coordinación distrital, resulta trascendental el rol de esta Secretaría.

En el marco expuesto, lo pretendido es plantear la necesidad de identificar y constituir el *Centro de Gobierno* para la coordinación en Bogotá, concepto vigente en los países de América Latina y sustentado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE en 2017 para Colombia específicamente y en 2020, en el Panorama Administración Pública América Latina⁴⁷. Este concepto hace énfasis en la pertinencia de conformar un líder, normalmente colectivo, que dirija la ruta de acción para consolidar la coordinación en beneficio de la gestión pública de la entidad en todos los niveles. Puede haber eventualidades en las que el gobierno subnacional decida radicar en cabeza de un organismo específico, la responsabilidad de apoyar, acompañar y orientar los escenarios de coordinación territorial para lograr una visión unificada y

⁴⁶ Art. 5 Decreto 425 de 2016.

⁴⁷ Ver exposición detallada del concepto en el Capítulo II. Modelos y Esquemas de coordinación, de este documento.

transversal de la gestión, como es el caso de la Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete del Municipio de Medellín⁴⁸.

Así, el planteamiento se enfoca a la concepción de un líder natural de la coordinación de la gestión distrital, que en este caso es colegiado y está integrado por la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría General y la Secretaría Privada de la Alcaldía. El rol transversal de este líder plural deberá materializar la sinergia entre las diferentes agencias responsables de cada una de las fases de política pública y deberá llevar a cabo un trabajo conjunto, ordenado y riguroso que imprima dinámicas de control para la optimización de la coordinación, desde la órbita de competencias de cada uno de los organismos que lo integran.

En la siguiente gráfica, se ilustra el esquema de complementariedad en el liderazgo de la coordinación de los asuntos públicos del gobierno distrital:

Centro de Gobierno para la coordinación distrital



Elaboración propia con base en el marco normativo de las funciones de cada organismo distrital.

En este contexto, la constitución de un centro de gobierno para la coordinación distrital responde a varios requerimientos, de los cuales resulta útil y conclusivo invocar los siguientes:

⁴⁸ Ver detalle de este modelo en el Capítulo II *Modelos y esquemas de coordinación*, de este documento.

- i) Es imperativo darle solidez técnica a la coordinación para que fluya de manera más esquemática y controlada con vocación de permanencia y no episódica y a su vez, permita *no sólo compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido (Garnier 2000)*; a partir de dicha premisa la **coordinación cobra un sentido estratégico** más allá de su mero carácter administrativo y el centro de gobierno para la coordinación, tendrá la tarea de materializarlo así.
- ii) Debe comprenderse la coordinación como una función de índole técnica que se constituye en una **herramienta de planeación** de la gestión distrital.
- iii) Las instancias de coordinación deben representar **verdaderas redes de gestión** coherente e integral que logren proyectar a cada entidad hacia las demás que integran ese entramado del cual forma parte.
- iv) Se requiere contar con un **apropiado entorno político institucional** que permita traducir la intención de coordinar, en coordinación con resultados.

Ahora bien, el primer desafío que se plantea para ese centro de gobierno conformado en el contexto descrito, es diseñar y ejecutar la *Estrategia para optimizar la coordinación intersectorial*, en especial en el Escenario 1 al que viene haciéndose referencia, dada la oportunidad valiosa que representa para la gestión pública distrital, el inicio sincronizado de la fase de implementación de las políticas adoptadas en 2019, en el contexto del nuevo Plan de Desarrollo Distrital.

La Estrategia del Centro de Gobierno para la coordinación intersectorial

A partir de la información sobre la operación de las instancias, la Secretaría General, la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Privada de la Alcaldía, podrían adelantar inicialmente un ejercicio esquemático y riguroso de evaluación integral y transversal de la coordinación, en especial la de carácter intersectorial, para contar con el primer insumo que les permitiría diseñar y ejecutar una Estrategia.

Acto seguido, podría emprenderse en el contexto que viene describiéndose, una serie de acciones como Centro de Gobierno que de manera integral y coordinada, procuraran fortalecer la coordinación intersectorial para la implementación de las políticas y ejecución de estrategias de gestión de todos los sectores, así:

1. Identificación plena de las instancias de coordinación intersectorial activas y de quienes ejercen su presidencia y secretaría técnica.
2. Diseño conjunto de una *Estrategia integral de apoyo técnico de la coordinación intersectorial*, desde la órbita de competencias de cada una de las Secretarías, que involucre:

- a. Esquema de trabajo intersectorial para apoyar el diseño e implementación de planes, programas, proyectos y demás instrumentos para la ejecución de la política, con base en lineamientos técnicos que se expidan.
 - b. Esquema de trabajo técnico operativo para apoyar y acompañar el buen desempeño del rol de la instancia intersectorial, la organización de su gestión y la propuesta de ajustes necesarios para optimizar su funcionamiento.
 - c. Seguimiento periódico riguroso de la operación de la instancia intersectorial como instrumento para la implementación de las políticas.
3. Presentación de la Estrategia ante estas instancias, para generar un esquema de trabajo proactivo y planeado para su eficiente desarrollo.
 4. Identificación del área o equipo responsable de centralizar la información de las instancias en las que participa cada entidad (num 1º, art. 8º Res 233/18) para involucrarle al trabajo transversal de tal forma que sea posible retroalimentar desde adentro la gestión de la Estrategia.

Consolidar el Centro de Gobierno para la coordinación distrital es una propuesta que pretende acoger las tendencias que han logrado optimizar la acción coordinada de los gobiernos y en el caso de Bogotá, podría ser un primer paso para lograr la gestión integral y efectiva de las políticas públicas sustentada en una labor sólida de coordinación distrital y regional.

Finalmente, los desafíos presentados anteriormente ofrecen una respuesta argumentada al interrogante *¿Qué se requiere para darles a las instancias de coordinación la capacidad de ser el mecanismo que le aporte a la gestión distrital en sí misma y a ésta de cara a los demás territorios?* Se trata de una suma de factores que hacen evidente que no basta con un extenso listado de normas y directrices; se requiere además la acción proactiva, orientación y apoyo técnico de un líder plural para hacer de la coordinación, un elemento verdaderamente estratégico para la gestión de los asuntos distritales.

V. Conclusiones y recomendaciones

Hacer una revisión integral de la evolución que ha tenido el Sistema de Coordinación distrital durante más de una década, permite válidamente presentar las siguientes **conclusiones**:

1. La coordinación es reconocida por los estudiosos de la administración pública y en especial, de las políticas públicas, como un elemento medular de la gestión de los asuntos públicos. Por sus objetivos e incentivos, es concebida como eje central de la gestión y no como una tarea más que consume tiempo y esfuerzo. En tal sentido, los agentes en un gobierno están en la obligación de incorporar ejercicios de coordinación con los demás actores del

engranaje institucional y darle prioridad a las acciones requeridas para hacerla un instrumento útil.

2. El Sistema de coordinación del Distrito Capital no se ha preservado como herramienta útil de la gestión pública distrital si se tiene en cuenta que a pesar de los esfuerzos normativos que se han surtido, pareciera no haberse comprendido el propósito y alcance integral del Sistema en toda la administración distrital a lo largo de los gobiernos que ejercieron desde su creación.
3. El escenario administrativo en el que surgió el Sistema de Coordinación en 2006, ha variado en muchos aspectos, no solo por los cambios en la arquitectura institucional misma, sino porque catorce años después, la forma de producir políticas públicas es cada vez más intersectorial y multinivel, pues el ámbito regional es más demandante en cuanto a acción pública coordinada. En tal sentido, todos los desarrollos normativos y técnicos que se emprendan en el Distrito deben ir acordes con esa dinámica.
4. Los esquemas de coordinación para la integración regional están concebidos como autónomos e independientes del Sistema de Coordinación. Ellos obedecen en gran medida en que sus inicios se remontan a épocas anteriores a la creación misma del Sistema de Coordinación; no obstante, su evolución normativa ha demostrado que la gobernanza multinivel cobra fuerza de manera relevante en las últimas décadas y el Sistema de Coordinación distrital requiere ser concebido como el instrumento que soporta y apoya esos valiosos ejercicios de integración multinivel. Se trata entonces de un concepto ampliado del Sistema de coordinación de la administración distrital.
5. Han sido numerosos y tangibles los esfuerzos de la Secretaría General y de la Secretaría Distrital de Planeación para apoyar el buen funcionamiento de las instancias que integran el Sistema. Sin embargo, es también evidente que las directrices desde ellas impartidas no han sido acatadas en su totalidad, como lo demuestran los informes que lo han medido en algunos casos, y aún se identifican debilidades en la operación de los comités, comisiones, consejos y demás tipologías.
6. El Sector de las Localidades tiene una dinámica propia de coordinación que se desconoce, debido a que todos los ejercicios de compilación de información y de optimización han estado orientados a los sectores central y descentralizado especialmente. En la actualidad, se adelanta una labor de ajuste y racionalización emprendida por el Sector Gobierno pero en ella no participan ni la Secretaría Distrital de Planeación ni la Secretaría General, competentes en materia de coordinación transversal de la gestión.

7. Desde 2016, el Sistema inició una fase de fortalecimiento operativo importante y algunas de sus instancias, han mostrado mejor desempeño en comparación con la década precedente. El principal cambio que impactó positivamente y de manera directa al Sistema, fue la creación de un riguroso procedimiento técnico para la formulación de las políticas distritales, a través de la conformación del CONPES para el Distrito Capital, ausente hasta entonces. Dicho procedimiento funge como un filtro idóneo para orientar cabalmente el ciclo de las políticas públicas.
8. Se identifican en el sistema normativo distrital, los roles que corresponden a cada uno de los actores transversales de la gestión distrital y en especial, aquellos referidos a apoyar y asistir técnicamente a las instancias de coordinación para integrarlas al ciclo de las políticas públicas distritales. Sin embargo, en la Fase de Implementación del ciclo, donde la coordinación intersectorial cobra mucha fuerza, hay escasos desarrollos normativos y técnicos para ofrecer esa asistencia técnica a cargo de los organismos con roles transversales. Esta conclusión cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que en este momento político – administrativo de Bogotá, la implementación de las políticas más jóvenes adoptadas y de las estrategias y acciones derivadas del nuevo Plan de Desarrollo, requiere concentración de esfuerzos e idoneidad en su ejecución.
9. En el mismo ámbito, los roles cardinales en materia de coordinación distrital, están a cargo del Sector Planeación, el CONPES DC, la Secretaría General y la Secretaría Privada de la Alcaldía. Siendo ello así, las acciones conjuntas que se han adelantado se limitan a la expedición de directrices numerosas y pertinentes; no obstante, las estrategias de evaluación integral del funcionamiento de las instancias de coordinación a partir de la información recopilada y la asistencia técnica conjunta en todas las fase del ciclo de las políticas sin excepción, han estado ausentes.
10. Los esfuerzos por racionalizar el prolífico escenario de instancias de coordinación han sido muy útiles pero se han identificado aún algunas instancias detectadas de manera posterior al ejercicio iniciado en 2016 con la expedición del Decreto 547 de 2016 (en uso de facultades extraordinarias conferidas mediante Acuerdo 645 de 2016) y complementado en 2018 con la expedición de los decretos por sector que suprimieron numerosas instancias de coordinación en desuso o subsumidas en otras.
11. Al afirmarse que el marco normativo abundante expedido en los últimos catorce años para fortalecer el Sistema de Coordinación, ha contribuido al logro de tal propósito pero no de manera suficiente, se está reconociendo que otros elementos esenciales también son

requeridos para enfocarse en tal propósito. Ello hace referencia a la importancia de la generación de *cultura institucional para la coordinación* en la administración distrital con la periodicidad necesaria para penetrar los constructos individuales que son las instituciones y tocar la fibra actitudinal de los agentes que tienen a cargo coordinar la gestión con un sentido compartido.

12. El sustento del Sistema de Coordinación está constituido por tres elementos: i) normativo, como mandato para dar solidez a sus contenidos; ii) cultural, para insertar en las instituciones y en sus agentes públicos el propósito y alcance integral del Sistema de coordinación; y, iii) técnico, para ofrecer de manera oportuna y no episódica, la asistencia técnica que requieren las instancias de coordinación en provecho del ciclo de las políticas públicas.

Recomendaciones

1. En virtud del marco normativo que asigna las funciones a los organismos distritales, se identifica que corresponde a la Secretaría Distrital de Planeación – CONPES DC, a la Secretaría General y a la Secretaría Privada de la Alcaldía, un rol transversal, estratégico e integral para procurar una coordinación sólida de los asuntos públicos distritales. De acuerdo con las experiencias analizadas en la administración pública de América Latina y las de algunas ciudades principales de Colombia como el caso de Medellín, ellos constituyen el *Centro de Gobierno* para la coordinación distrital, figura que se traduce en la conformación de un líder transversal de la coordinación multinivel que genera un valor agregado para la gestión en tanto la concibe como un elemento sustantivo de la planeación. En el caso de Bogotá, ese Centro de Gobierno representa el trabajo articulado entre los organismos en referencia para proveer al Sistema de Coordinación, de la idoneidad requerida para fungir como un instrumento útil de la gestión pública distrital. Así, se recomienda la conformación consciente y reflexiva del Centro de Gobierno para la coordinación distrital a través de un documento o acto administrativo.
2. El inicio del actual gobierno distrital es un momento idóneo para diseñar y ejecutar estrategias integrales y conjuntas para apoyar a las instancias de coordinación intersectorial, en su tarea de gestionar fase de implementación de las políticas y estrategias adoptadas. Es imperativo generar congruencia en materia de inversión y objetivos, entre las trece (13) políticas adoptadas en 2019 cuya fase de implementación está iniciando, con el Plan de Desarrollo Distrital próximo a adoptarse. Este momento del ciclo de las políticas requiere asistencia técnica, apoyo y acompañamiento de quienes tienen una labor transversal para la coordinación de la gestión pública de Bogotá. En consecuencia, se recomienda que ese *Centro de Gobierno* líder de la coordinación transversal, gestione la estrategia que permitirá lograr la sinergia entre los instrumentos en referencia, en este trascendental y

único momento del gobierno capitalino. Las características de la estrategia que se recomienda diseñar, se presentan en el capítulo *Aciertos y Desafíos* de este documento.

3. Es necesario utilizar toda la información que se ha logrado compilar en los últimos años acerca del funcionamiento de las instancias de coordinación, para hacer un ejercicio integral de evaluación que permita ir más allá de su compilación, pasar al procesamiento de esos datos y constituir un insumo técnico sólido que permita la toma de decisiones en cada caso y de manera transversal para potenciar al Sistema como instrumento eficaz para la gestión distrital. Se recomienda entonces, realizar una evaluación completa sobre la forma en que operan las instancias de coordinación, a partir de la información reportada por ellas y generar con base en ese insumo, los informes respectivos y esquemas de seguimiento (tableros de control) requeridos.
4. Variadas son las tipologías y esquemas de coordinación para la integración regional de Bogotá. En el contexto de la gobernanza multinivel propia de las políticas multisectoriales y la gestión articulada a nivel horizontal en el escenario subnacional, se recomienda involucrar en toda estrategia de evaluación y asistencia técnica que se emprenda desde el *Centro de gobierno para la coordinación distrital*, a toda instancia que gestione la articulación de Bogotá con otras entidades territoriales. De esta manera, la administración distrital podrá acercarse cada vez más a una coordinación multinivel sostenible.
5. Una de las instancias de coordinación distritales de la mayor importancia, son los Comités Sectoriales, cuyo rol protagónico está sustentado en la coordinación de las políticas y estrategias del respectivo sector. Se recomienda conservar con especial énfasis este rol fundamental, dado que la obligación de dar cumplimiento al mandato nacional de adecuar la institucionalidad territorial para el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, no puede dejar de lado la sustantiva tarea de los Comités, en materia de políticas misionales sectoriales. Esta recomendación se sustenta en los cambios que se introdujeron en el Decreto 807 de diciembre de 2019, donde algunos apartes parecieran desconocer el referido rol.
6. El filtro de la Secretaría General y la Secretaría de Planeación para crear nuevas instancias, introducido como un mandato desde 2016, debe ser un pilar esencial para promover el uso adecuado de las instancias de coordinación existentes. Se recomienda articular las acciones entre estos dos organismos para generar evaluaciones periódicas acerca de cuántas y con cuáles características son las propuestas de creación de nuevos escenarios de coordinación, con el único propósito de contar con el insumo necesario para corregir las percepciones que desconozcan la unidad de criterio pretendida con el esquema de roles integral propuesto.

7. Se recomienda diseñar y ejecutar una estrategia para introducir en el engranaje de las instituciones distritales, la *cultura de la coordinación*. Resulta útil acompañar las normas que sustentan y orientan el Sistema de coordinación actualmente, con estrategias técnicas para hacer más idóneas las instancias de coordinación pero también, con estrategias que promuevan el cambio en las prácticas que pueden generarles ineficiencia y poca utilidad. La cultura institucional que conciba a la coordinación como un instrumento consustancial de la gestión en todos sus niveles, debe estar impresa como un sello perenne en la administración distrital.

8. Además de continuar con ejercicios de racionalización de las instancias de coordinación que involucren no sólo al sector central y descentralizado de la administración distrital, sino también al de las Localidades, se recomienda recoger en un solo cuerpo normativo todos los escenarios de coordinación distritales, semejante a la figura utilizada en el orden nacional para compilar decretos reglamentarios en uno solo por sector, con el propósito de identificarlas plenamente previa depuración normativa; así, todo aquello que no fuese objeto de compilación, quedaría excluido del escenario jurídico vigente. En este ejercicio es infaltable el liderazgo de la Secretaría Jurídica Distrital para que en el marco de sus competencias, establezca el curso de acción y defina los elementos mínimos de la labor. Se sugiere abordar inicialmente un Sector Administrativo de Coordinación para ejecutar un esquema piloto que permita ver el alcance y utilidad del objetivo de compilar textos normativos en uno solo por cada Sector.

ANEXO

La coordinación de la gestión jurídica distrital

La coordinación como instrumento transversal del Modelo de Gestión Jurídica Distrital

El Modelo de Gerencia jurídica distrital fue adoptado inicialmente con Decreto 581 de 2007, en el marco de un escenario administrativo organizado por sectores que sustentaron la redefinición de objetivos misionales de las entidades y organismos de la administración de Bogotá en 2006. En ese contexto, correspondía a la Secretaría General de la Alcaldía liderar la gerencia jurídica distrital y a su Dirección Jurídica, orientar la gestión para el logro de los objetivos de la gestión jurídica del Distrito Capital.

Tal normativa fue reemplazada por un esquema de coordinación de la gestión jurídica distrital más amplio y robusto contenido en el Decreto 654 de 2011, norma que adoptó un Modelo ajustado de Gerencia Jurídica Pública para fortalecer su estructura. En materia de competencias de los organismos líderes del Modelo, no hubo variaciones sustantivas.

Con ocasión de la creación del Sector Gestión Jurídica, se redefinió el esquema de funciones hasta entonces vigente para asignarle a la nueva Secretaría Jurídica Distrital, la labor de “formular, adoptar, ejecutar, liderar, dirigir, coordinar, orientar y evaluar las políticas de gerencia jurídica y de prevención del daño antijurídico para la defensa de los intereses del Distrito Capital”⁴⁹. En desarrollo de tal función, se emprendió entonces el ajuste del Modelo de gerencia jurídica de 2011 para replantearlo en un esquema más moderno y eficiente, actualizado con la nueva normativa nacional que impacta sus asuntos y con el propósito de fortalecer la coordinación central, intersectorial y sectorial en materia jurídica⁵⁰. Este propósito se cumplió con la expedición del Decreto 430 de 2018 que adoptó el nuevo Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital -MGJP- y lo definió como un Sistema integral para orientar y hacer seguimiento a la gestión jurídica con el fin de promover altos estándares de seguridad jurídica y prevención del daño antijurídico, con fundamento en el *principio jurídico de la buena administración*.

La estructura del Modelo se sustenta sobre tres *Componentes: el estratégico, el temático y el transversal*. De este último componente, es oportuno invocar uno en especial, que ocupa la atención para este análisis: **la Coordinación Jurídica Distrital**. Al respecto, es tarea de este trabajo plantear algunas reflexiones concretas, una vez expuesto el esquema vigente de coordinación jurídica.

Creado el nuevo Sector Administrativo de Coordinación para la Gestión Jurídica, uno de los primeros cambios normativos que tuvo lugar fue el relacionado con el *esquema de coordinación* que para esa época, funcionaba con el liderazgo de la Secretaría General. Se expidió así, el Decreto 139 de 2017 que redefinió las instancias de coordinación ya adoptadas con el propósito de

⁴⁹ Artículo 3 del Acuerdo 638 de 2016.

⁵⁰ Ver parte considerativa que sustenta la adopción del nuevo Modelo en el decreto 430 de 2018.

fortalecer, mantener y desarrollar la unidad de criterio jurídico en la Administración Distrital. Dicho esquema de coordinación se mantuvo en la versión más reciente del Modelo de Gestión Jurídica Pública adoptado con el referido Decreto 430 de 2018, en la cual vale decir, además de las seis (6) instancias de coordinación ya establecidas en el Decreto 139 de 2017, se adicionó un nuevo concepto: “La Red de Abogados del Distrito Capital” (artículo 48).

Es preciso invocar el mandato incluido en el decreto 430 en mención, que establece la necesidad de articular las funciones y actividades jurídicas de los organismos y entidades distritales, con el Sistema de Coordinación Distrital previsto en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, razón por la cual resulta oportuno analizar si se ha logrado tal cometido.

Para el desarrollo del componente transversal de la *coordinación jurídica distrital*, el esquema de coordinación adoptado se describe así:

Instancias de Coordinación de la Gestión Jurídica Distrital

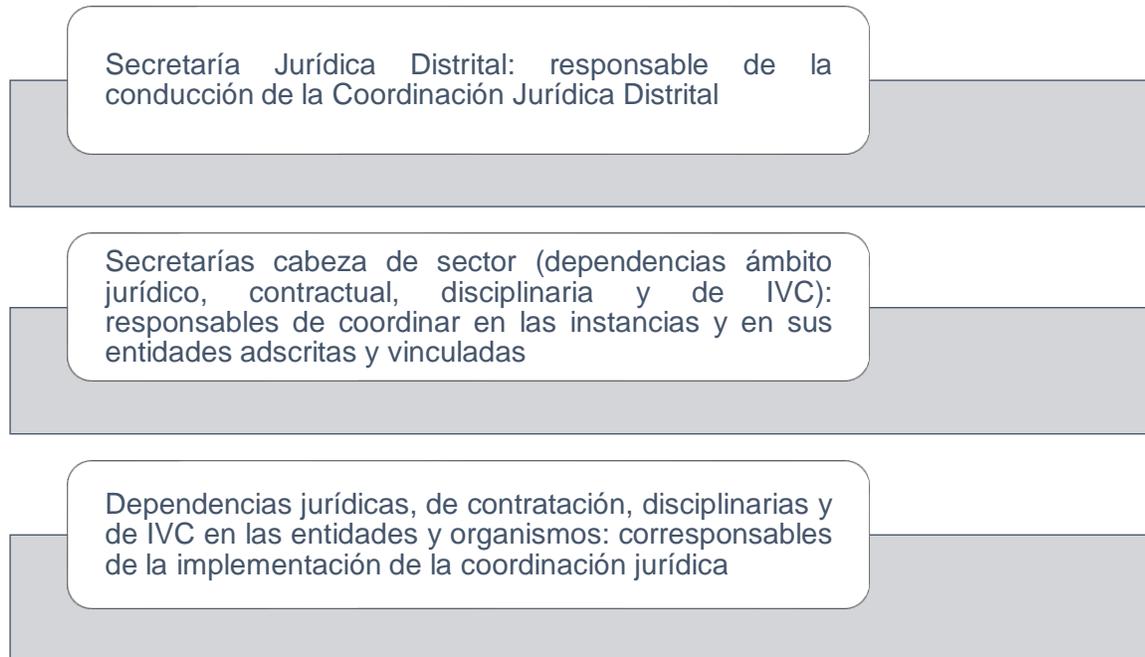


Elaboración propia con base en la normativa vigente

A este esquema debe agregarse el mecanismo denominado Red de Abogados del Distrito Capital, integrada por quienes en calidad de tal, están vinculados a los organismos y entidades distritales como servidores públicos o contratistas. Así mismo, dispone la norma y así se ha aplicado

especialmente en el Comité Jurídico Distrital⁵¹, que podrán conformarse Mesas de trabajo jurídico para el análisis de temas específicos requeridos por los Sectores Administrativos.

De manera transversal, los roles establecidos para los líderes y participantes del esquema de coordinación expuesto, se concretan así:



Elaboración propia

Con el propósito de adentrarse en el análisis acerca de la funcionalidad actual del esquema de coordinación de la gestión jurídica, a continuación se presenta de manera sucinta el perfil de cada uno de sus componentes.

1. Comité Jurídico Distrital

- ➔ Su objeto es coordinar la gestión jurídica de toda la administración distrital, a través de lineamientos y recomendaciones para orientar las estrategias en materia jurídica.
- ➔ Participa el área jurídica de las Secretarías cabeza de Sector, además de los representantes de la Secretaría Jurídica Distrital.
- ➔ La secretaría técnica está a cargo de la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital.

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: BIMESTRAL- SEIS (6) SESIONES AL AÑO

⁵¹ Ver respuestas de Encuesta Dirigida sobre las instancias de coordinación jurídica, aplicada en la Secretaría Jurídica y en otros organismos y entidades, para la recopilación de insumos para este trabajo, que reposa en la Dirección Distrital de Política Jurídica.

2. Plenaria Jurídica

- ➔ Es un escenario para la información y análisis conjunto de temáticas jurídicas que puede presentar al Comité Jurídico o a los Comités intersectoriales, propuestas de asuntos para el trabajo conjunto.
- ➔ Participan todos los representantes jurídicos de las entidades y organismos distritales.
- ➔ La Secretaría Jurídica Distrital hace la convocatoria semestral a la Plenaria.

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: BIANUAL- DOS (2) SESIONES AL AÑO

3. Comités Intersectoriales de coordinación jurídica

- ➔ Su objeto es coordinar la política y gestión jurídica al interior de cada Sector Administrativo y divulgar lineamientos del Comité Jurídico y del Comité de apoyo a la contratación.
- ➔ Integrados por el representante del área jurídica de la Secretaría cabeza del respectivo Sector y de las entidades que lo integran. El Subsecretario Jurídico o su delegado asiste con voz y sin voto.
- ➔ La Secretaría técnica la ejerce el representante del área jurídica de la cabeza del Sector

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: TRIMESTRAL-CUATRO (4) SESIONES AL AÑO

4. Comité Distrital de Apoyo a la Contratación

- ➔ Su objeto es apoyar la gestión contractual de las entidades distritales para lo cual orienta, recomienda y divulga buenas prácticas contractuales con el fin último de promover la unificación de posturas en el ejercicio contractual distrital.
- ➔ Integrado por el Secretario y Subsecretario Jurídico Distrital y por los representantes de los asuntos contractuales de las Secretarías cabezas de Sector.
- ➔ La secretaría técnica la ejerce la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital.

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: TRIMESTRAL-CUATRO (4) SESIONES AL AÑO

5. Comité Distrital de Asuntos Disciplinarios

- ➔ Su objeto es orientar y emitir recomendaciones en materia disciplinaria y prevención de conductas irregulares en la gestión distrital.
- ➔ Integrado por el Secretario y Subsecretario Jurídico Distrital, directora/a Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Jurídica Distrital y por los representantes de los asuntos disciplinarios de las Secretarías cabezas de Sector.

- ➔ La secretaría técnica es ejercida por un delegado de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Jurídica Distrital.

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: TRIMESTRAL-CUATRO (4) SESIONES AL AÑO

6. Comité de Inspección, Vigilancia y Control - IVC de Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro

- ➔ Su objeto es la coordinación de estrategias para el cabal ejercicio de la función de IVC en la Capital, para lo cual orienta y recomienda estrategias de gestión de la función.
- ➔ Integrado por el Secretario y Subsecretario Jurídico Distrital, el/la Directora Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Jurídica Distrital, quien ejerce la secretaría técnica de la instancia, y los representantes de los organismos y entidades distritales que tienen a cargo de esta función de IVC.

PERIODICIDAD SESIONES ORDINARIAS: TRIMESTRAL-CUATRO (4) SESIONES AL AÑO

7. Red de abogados del Distrito Capital

- ➔ Es un mecanismo para promover colaboración y cooperación de la gestión jurídica distrital entre las entidades y los abogados.
- ➔ El líder de la gestión de la Red de abogados es la Secretaría Jurídica Distrital.
- ➔ El alcance y reglas de operación de este esquema de articulación, están en proceso de definición.

Con el panorama normativo descrito, ya es posible plantear algunas reflexiones que pretenden aportar elementos de juicio para hallar caminos de racionalización y mejoramiento continuo, en el contexto general del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital.

Reflexiones sobre el esquema de coordinación de la gestión jurídica distrital

En los términos descritos, *la coordinación* de los componentes temáticos⁵² que constituyen los pilares de la estructura jurídica distrital en el Modelo de Gestión Jurídica, se caracteriza por elementos sustanciales que merecen un análisis puntual en el marco técnico y normativo del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital vigente desde 2006. Para ello, se hará referencia a la **i) pertinencia y utilidad de la Plenaria Jurídica Distrital; al ii) objeto de**

⁵² Asesoría Jurídica, Producción Normativa, Defensa Judicial, Contratación Pública, Función Disciplinaria, Función de Inspección, Vigilancia y Control - IVC.

los Comités Intersectoriales de coordinación jurídica y, iii) al rol del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica Distrital.

I. La plenaria jurídica como instancia de coordinación interinstitucional

La organización sectorial de la administración distrital responde a un criterio de especialización de las áreas temáticas que agrupa a los organismos y entidades adscritos o vinculados a una Secretaría cabeza del respectivo Sector, con el fin de articular y dar coherencia en el cumplimiento de las funciones a su cargo. De hecho, la denominación de *Sectores Administrativos de Coordinación*, obedece a ese propósito y se concreta en el ejercicio coordinado de gestión que arroja buenas prácticas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas y estrategias sectoriales.

En ese esquema administrativo diseñado en 2006 para la administración distrital, cobran fuerza los mecanismos de adscripción y vinculación de entidades a un líder que representa pero también orienta la gestión del sector específico. En este análisis es pertinente invocar el esquema sectorial distrital y sus elementos esenciales, con un solo propósito: observar su aplicación en el esquema de coordinación de la gestión jurídica. Es así como, resulta útil referirse a la Plenaria Jurídica Distrital, creada como una instancia de coordinación integrada por un representante jurídico de cada uno de los organismos y entidades distritales, esto es, una conformación de cincuenta y seis (56) miembros⁵³.

Para dar cumplimiento al mandato contenido en el componente transversal de *Coordinación Jurídica* del Modelo de Gestión Jurídica⁵⁴, relativo a la necesidad de generar coherencia entre las actividades de índole jurídica y el Sistema de Coordinación Distrital vigente, una primera reflexión se refiere a la conformación de esta instancia, única en su género, debido a que no se compatibiliza con el escenario sectorial distrital. Su integración responde a un criterio interinstitucional pero no sectorial, a diferencia de todas las demás instancias de coordinación.

Agrupar representantes de entidades individualmente consideradas, es una de las prácticas que se pretendió erradicar con la organización del Sistema de Coordinación desde 2006, para evitar la proliferación de instancias con numerosos integrantes que no logren coordinar con unidad de criterio, las funciones de entidades con misiones afines o complementarias. De las tipologías definidas para el Sistema de Coordinación, ninguna desconoce la organización sectorial en materia de integración.

Además de su composición, es preciso referirse al objeto de la *Plenaria Jurídica*. Esta instancia está a cargo de discutir y dar a conocer temáticas jurídicas de relevancia distrital y puede además, presentar propuesta de asuntos para el análisis en otros escenarios de coordinación jurídica. La reflexión que surge es si se entendería ya suplido el rol de la *Plenaria*, con las funciones a cargo

⁵³ Ver estructura administrativa distrital publicada en <https://bogota.gov.co>

⁵⁴ Parágrafo del artículo 49 del Decreto 430 de 2018.

del Comité Jurídico Distrital, las de sus mesas de trabajo y las de los Comités Intersectoriales de coordinación jurídica, cada uno en el marco de su naturaleza.

La principal función de la Plenaria Jurídica referida a la difusión de los lineamientos y decisiones del Comité Jurídico Distrital, es una labor que corresponde directamente a los representantes de las Secretarías cabeza de Sector que integran el referido Comité⁵⁵, al interior de cada uno de los Sectores y con ello debe garantizarse que los lineamientos jurídicos transversales logren penetrar todo el engranaje institucional distrital, sostenido sobre el esquema sectorial que se viene invocando. En consonancia, una función de los Comités Intersectoriales de coordinación jurídica es *informar al sector administrativo al que pertenecen las decisiones adoptadas por el Comité Jurídico Distrital*⁵⁶.

De hecho, una de las reglas establecidas en el componente de Coordinación Jurídica Distrital del Modelo de Gestión Jurídica-MGJ, es que corresponde a las Secretarías cabeza de sector coordinar en sus entidades adscritas y vinculadas la gestión jurídica a partir del trabajo conjunto adelantado en los escenarios de coordinación previstos para ello⁵⁷.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 10 del Decreto 430 de 2018 asigna a la Secretaría Jurídica Distrital - SJD, en el marco de la Gerencia Jurídica del MGJ, la elaboración de los instrumentos necesarios para que las orientaciones, lineamientos, directrices y políticas sean divulgados a todas las entidades y organismos distritales.

Por otra parte, la Plenaria Jurídica desarrolla la función de análisis de asuntos jurídicos y propuestas de lineamientos⁵⁸, labor que puede enmarcarse en el objeto de la figura de Mesas de Trabajo jurídico⁵⁹ en donde los sectores trabajan de manera específica en los asuntos jurídicos identificados.

Con los elementos de análisis expuestos, lo pertinente es plantear un ejercicio de verificación sobre la utilidad de la existencia de la Plenaria Jurídica, a partir de su composición y objeto, en el marco del componente de coordinación jurídica distrital del Modelo y de acuerdo con la esencia del Sistema de Coordinación Distrital vigente. Adicionalmente, vale la pena incluir en dicho ejercicio un aspecto más: ¿cuál es el propósito que regularmente conduce a convocar escenarios extendidos con representantes jurídicos del Estado?

Para responder este interrogante, bien puede invocarse otro de los componentes transversales del Modelo de Gestión Jurídica, el de *Fortalecimiento de competencias jurídicas del cuerpo de abogados del Distrito Capital*. De los desarrollos de este componente, es dable afirmar que una

⁵⁵ Parágrafo segundo del artículo 5º del Decreto 139 de 2017.

⁵⁶ Numeral 3, artículo 11 del Decreto 139 de 2017.

⁵⁷ Artículo 50 del Decreto 430 de 2018. Competencias en materia de coordinación jurídica.

⁵⁸ Función asignada vía reglamento interno. Ver respuestas de Encuesta Dirigida sobre las instancias de coordinación jurídica, aplicada en la Secretaría Jurídica y en otros organismos y entidades, para la recopilación de insumos para este trabajo, que reposa en la Dirección Distrital de Política Jurídica.

⁵⁹ Ver parágrafo primero del artículo 5º del Decreto 139 de 2017.

prioridad en el Modelo es la integración de los actores directos de la gestión jurídica de las entidades en espacios comunes para la **gestión del conocimiento con entornos colaborativos**.

Este es un esquema utilizado frecuentemente cuando se trata de pluralidad de actores que requieren conducir su acción en un sentido homogéneo, nutrir su desempeño con conocimiento actualizado y aportar buenas prácticas y experiencias con valor público.

Se detectan ejercicios valiosos en este sentido a nivel nacional. Tal es el caso de la Comunidad Jurídica del Conocimiento liderada por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado o el de los Encuentros del Equipo Transversal Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, con las cabezas de sector en la administración pública nacional, ambos movidos por el firme propósito de promover el ejercicio cualificado de la profesión en la gestión pública.

II. La coordinación jurídica al interior de los sectores. Una tarea de sus Comités Sectoriales.

El esquema de coordinación de la gestión jurídica incluye a los Comités Intersectoriales de coordinación jurídica. Son instancias para cada uno de los Sectores administrativos distritales y su rol es garantizar la coordinación de la gestión jurídica a nivel sectorial y difundir los lineamientos impartidos por el Comité Jurídico Distrital y el Comité de Apoyo a la Contratación, de tal suerte que su operación se constituye en sí misma en una estrategia para penetrar toda la institucionalidad con el propósito de garantizar la unidad de criterio jurídico a escala multinivel.

Sin embargo, la reflexión se enfoca hacia el objeto de estos comités en relación con los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño, recientemente adaptados al contexto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, por mandato legal⁶⁰. El objeto esencial de ellos es la articulación entre la cabeza del respectivo sector y sus entidades del sector descentralizado para articular, orientar y hacer seguimiento a la política del sector y a las estrategias y acciones que requieren unidad de gestión. En concordancia, son los Comités Sectoriales los encargados de materializar la sinergia entre las entidades que integran cada *Sector Administrativo de Coordinación*, cuyo nombre precisamente obedece a tal objetivo.

Al ser el escenario idóneo para articular la gestión de cada ámbito temático especializado denominado Sector, son los llamados a operar la implementación del MIPG en la administración distrital, cuyos mandatos legales exigen su adaptación funcional y operativa para el logro de esa tarea. Fue a partir de ello que el pasado 24 de diciembre de 2019 se reglamentó el Sistema de Gestión en el Distrito Capital con el Decreto 807. Actualmente entonces, los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo creados en el Acuerdo 257 de 2006, se denominan Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño y tienen a cargo, además de su función esencial de

⁶⁰ Unificación de Sistemas de Gestión ordenada por la Ley 1753 de 2015, reglamentada con el Decreto 1499 de 2017.

articulación de las políticas y estrategias sectoriales, la coordinación para implementar el MIPG en Bogotá.

Es oportuno en este orden de ideas, detenerse en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión para hacer referencia a sus políticas y objetivos. Inicialmente, se identifica la *promoción de la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño*, como uno de los objetivos de ese Modelo con lo cual resulta claro que se reconoce que coordinar es un camino óptimo para obtener mejores resultados en el accionar público, pero a la vez, sugiere que en efecto es una tarea que aún está en desarrollo.

Si la coordinación para mejorar gestión es un objetivo del Modelo, ésta se concreta a través de instancias como los Comités Sectoriales de gestión y desempeño, que facilitan las acciones conjuntas para su implementación, evaluación y seguimiento. En efecto, las funciones definidas para estos Comités en el Decreto 807 de 2019 en mención (artículo 18), involucran la dirección y articulación entre las entidades del sector, para la operación de las políticas de gestión y desempeño acorde con las directrices impartidas por las instancias de dirección y coordinación en el Distrito Capital, y de las directrices impartidas por las autoridades o instancias competentes. Al respecto, es oportuno resaltar que la Defensa Jurídica y la Mejora Normativa están definidas como políticas de gestión y desempeño en la dimensión *Gestión con Valores para resultados* del Modelo.

Con base en lo anterior puede afirmarse que el objeto y la integración de los Comités intersectoriales de Coordinación Jurídica, están ya incluidos en los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño de tal suerte que se plantea organizar un Subcomité Jurídico en cada uno de estos últimos, con la específica labor de coordinación de la gestión jurídica y difusión de lineamientos en el respectivo Sector y en consecuencia, suprimir los *comités intersectoriales* en referencia⁶¹. En tal escenario, se agregaría como invitada con voz y sin voto, a la Secretaría Jurídica Distrital, en virtud de que de conformidad con el artículo 2 del Decreto Distrital 323 de 2016 tiene por objeto, “*formular, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital; la definición, adopción, coordinación y ejecución de políticas en materia de contratación estatal, gestión judicial, representación judicial y extrajudicial, gestión disciplinaria Distrital, prevención del daño antijurídico, gestión de la información jurídica e inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro*”, de conformidad con las normas vigentes en la materia.

En consonancia con lo anterior, al observar otros modelos de coordinación sectorial de la gestión jurídica, se identifica el del orden nacional dispuesto a partir de la Circular Conjunta 01 de agosto de 2015 (Departamento Administrativo de la Función Pública – Agencia de Defensa Jurídica del Estado) que expide el lineamiento de crear Subcomités Sectoriales de Defensa Jurídica en cada uno de los Comités Sectoriales de la administración nacional que para el caso de Bogotá, cumplen la función actual de los Comités Intersectoriales de coordinación jurídica en ese ámbito específico.

⁶¹ Instancia reglamentada en los artículos 10, 11 y 12 del Decreto 139 de 2017.

III. Prevención del daño antijurídico y defensa judicial. Asuntos del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica y del Comité Jurídico Distrital.

La prevención del daño antijurídico, definida como otro de los componentes transversales del Modelo de Gestión Jurídica, hace parte de la Defensa Judicial y las políticas y estrategias que lo sustentan tienen como líder natural a los Comités de Conciliación de los organismos y entidades distritales, en el marco de los lineamientos definidos sobre el particular por la Secretaría Jurídica Distrital.

El alcance de las competencias de los Comités de Conciliación de los organismos y entidades distritales, fue actualizado recientemente con ocasión de los cambios normativos producidos en los últimos años, mediante el Decreto 839 de 2018. Además, en este acto administrativo se establecen las competencias transversales a cargo del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica, en su calidad de líder de las políticas para el fortalecimiento de la Gerencia Jurídica en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico.

Una vez analizado el marco funcional transversal del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica, surge como reflexión cuál es la delimitación de las competencias que de allí se extraen, frente a las que tiene a cargo la máxima instancia de coordinación jurídica, el Comité Jurídico Distrital. Para dilucidarlo, se presenta a continuación el esquema de competencias en paralelo:

Competencias especiales a nivel distrital del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica	Competencias del Comité Jurídico Distrital que coordina la gestión jurídica de la administración distrital
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser instancia de estudio, deliberación y análisis de temáticas de interés o impacto distrital, previo a la adopción de políticas de prevención de daño antijurídico y fortalecimiento de la defensa judicial 2. Unificar, coordinar y proponer las líneas decisionales en materia de políticas de defensa judicial y prevención del daño antijurídico frente a temáticas de interés o impacto distrital. Estas líneas revisadas y aprobadas por el Comité se oficializarán, mediante acuerdo firmado por sus integrantes, y servirán como criterio subsidiario para las entidades y organismos distritales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar los asuntos jurídicos de importancia para el Distrito Capital. 2. Analizar, evaluar y decidir respecto de asuntos jurídicos que tengan alto impacto, especial relevancia o sean considerados estratégicos para el Distrito Capital. 3. Realizar recomendaciones para orientar la gestión jurídica de las entidades y organismos distritales, generando mecanismos para la ejecución concertada de las acciones en materia jurídica. 4. Proponer lineamientos en materia jurídica para que sean adoptados por parte de la Secretaría Jurídica Distrital.

Resulta claro de este análisis, que el enfoque de acción transversal del Comité de Conciliación de la Secretaría Jurídica es específico y especializado, pero ese factor no es óbice para afirmar que sus atribuciones parecieran en todo caso, estar comprendidas dentro del alcance funcional del Comité Jurídico, al menos en lo que se refiere al tenor literal de la normativa vigente.

Debe agregarse al respecto, que en efecto, las instancias de coordinación jurídica distrital establecidas de manera unificada en el decreto 139 de 2017, de las cuales la principal es el Comité Jurídico, se inspiran en la necesidad de articulación de la gestión distrital para garantizar la unidad de criterio en las actividades de defensa judicial, contratación administrativa, asuntos disciplinarios y la prevención del daño antijurídico.

En tal contexto, resulta pertinente validar si la aparente dualidad de acciones ocurre en la dinámica actual del ejercicio de competencias de cada una de las dos instancias en referencia, o si se trata de una especificidad que no se refleja en la norma vigente y que bien podría precisarse en los textos normativos. Tal delimitación no sólo aporta claridad funcional, sino que permite validar que el ciclo de acciones para la coordinación jurídica distrital, tiene un líder natural y único en cada caso.

Reflexiones generales sobre el esquema de la coordinación jurídica distrital

1. Todas las instancias de coordinación de la gestión jurídica tienen una connotación de comisión intersectorial, independientemente de su denominación. El hecho de que las Comisiones⁶² tengan un enfoque para la coordinación de asuntos *misionales* que requieren acciones multisectoriales, no es óbice para organizar escenarios de tal naturaleza encargados de la coordinación de asuntos considerados *de apoyo* en la administración distrital, pero que requieren interacción coordinada de varios sectores. Eso sucede de manera válida por ejemplo, en el caso de la Comisión Intersectorial del Sistema Integrado de Gestión Distrital, creada con Decreto 651 de 2011 y reformulada recientemente en el Decreto 807 de 2019 para dar aplicación al esquema institucional requerido por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.
2. No se involucra en ninguna instancia de coordinación de la gestión jurídica formalmente, representantes del Sector de las Localidades, diferentes a los representantes del Sector Gobierno. Como quiera que las Alcaldías Locales ejecutan unas funciones específicas para la realización de las políticas distritales en el territorio y prestan servicios, con ocasión de lo cual gestionan asuntos jurídicos, resulta válido plantear una revisión a tal eventualidad, su alcance, condiciones y efectos.
3. Realizado el análisis del estado actual y características de la coordinación de la gestión jurídica distrital, es de resaltar que el Sector es el único que definió en un mismo momento y de manera

⁶² Creadas en el artículo 38 del Acuerdo 257 de 2006 y reglamentadas en el Decreto 546 de 2007.

completa, su esquema e instrumentos de coordinación fuera de un contexto de racionalización de instancias y más bien motivado por el nuevo escenario institucional surgido con la creación del Sector. Este ejercicio de unificación normativa con fuerza vinculante genera un valor agregado en toda estrategia de optimización de las instancias e instrumentos de coordinación y es por tanto, un ejemplo a seguir.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Travieso, M F. (2008). *Perspectivas, Desafíos e Innovaciones en la Gestión Pública. La Coordinación Interministerial e Inter - jurisdiccional: Aspectos Clave del proceso de Modernización del Estado.* Publicación del XIII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires. Capítulo: “El fortalecimiento de las capacidades institucionales de coordinación como objetivo estratégico de la modernización del Estado”.
- Arellano Gault, D. (2012) *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional.* Fondo de Cultura Económica. México. Edición electrónica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2015). *Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia: una nueva generación de políticas sociales.* Consultado en www.cepal.org/es/publications
- Cook, K S. (1977). *Exchange and Power in network of interorganizational relations..* The Sociological Quarterly 18. University of Washington. Consulta en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1533-8525.1977.tb02162.x>
- Cuervo, LM. Mattar, J. (2014). *Gestión Pública. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro.* Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. Serie 81. CEPAL (Comisión Económica para América Latina) Santiago de Chile.
- Garnier, L. (2000). *La función de coordinación de planes y políticas.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. CEPAL. Serie 1. Gestión Pública. Santiago de Chile.
- González Campo, CH. Gómez Cárdenas, CW. (2007). *El Proceso de toma de decisiones en Políticas Públicas.* Artículo publicado en la Revista Prospectiva de la Universidad del Valle. Consultado en <http://revistaprospectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/956/1075>
- Licha, I. (2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?* Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social BID. Serie de Documentos de Trabajo I-59.
- Mintzberg, H. (2005). *La Estructuración de las Organizaciones.* Editorial Ariel S.A. Versión reimpresión en español. Consultado en <https://es.scribd.com/document/363762101/Estructuracion-de-Las-Organizaciones-Henry-Mintzberg>.
- Natera Peral, A. (2004). *La Gestión de redes de gobernanza: un reto para el Estado y la democracia.* Universidad Carlos III de Madrid.
- Navarro Arredondo, A. (2012). *La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano.* Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) (2014) *Territorial Reviews, Colombia, Policy Brief.*
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) (2017). *Informe sobre Gobernanza Pública – Colombia.*
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020,* OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

- Orduz, R. Corredor, C. Maldonado, A. (2015). Estudios y perspectivas Serie 33. *Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina). Consultado en www.cepal.org/es/publications
- Peters, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper N° 21. Canadá: Canadian Centre for Management Development.
- Raidan, A. (2009). *La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública*. X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F. Fernández, JP (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales - 1a ed.* Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC-. Buenos Aires – Argentina. Consultar en www.cippec.org
- Secretaría Distrital de Planeación – SDP – Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE (2014). RAPE. Territorio de Paz. Documento soporte. Colección Integración Regional # 10. Bogotá.
- Serrano, R. (2003) ¿What makes inter – agency coordination work? Insights from the Literature and two case studies. Documento de trabajo para la División de Desarrollo Social del BID. Editado por José Brakarz.

- Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. 2004.
- Sentencia T-496 de 2008. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.