BOGOTÁ

para vivir

2001 2003

Se presentan las memorias de la Administración Distrital 2001-2003 en cuatro tomos para facilitar la comprensión del lector y para generar registros de diferente naturaleza. Cada tomo permite una lectura autónoma y ofrece una perspectiva particular sobre la labor realizada.

El primer tomo da cuenta de los fundamentos de la gestión y está compuesto de dos partes que son conexas y complementarias: Capacidad de Autotransformación de Bogotá (Visión de Ciudad) y Construcción de Ciudadanía (Visión de Sociedad).

El segundo tomo recopila documentos elaborados por investigadores independientes para cada uno de los Objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo. Se trata de evaluaciones externas de la gestión realizada.

Los tomos tercero y cuarto corresponden a un seguimiento minucioso de los programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo, así como a la ejecución realizada por cada una de las entidades distritales.

ALCALDE MAYOR DE BOGOTA

Antanas Mockus Sivickas

COORDINACIÓN GENERAL DE LAS MEMORIAS

Alicia Eugenia Silva

COORDINACIÓN DE TEXTOS

Rafael Obregón

Pablo Kalmanovitz

Tomás Martín

COORDINACIÓN EDITORIAL

Tomás Martín

ASESORÍA

Federico Pérez

Francisco Ruiz

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Futuro Moncada

Mauricio Mogollón

DISEÑO DE SIGNOS

Marta Granados

FOTOGRAFÍA

Ignacio Prieto

Futuro Moncada

IMPRESIÓN

Grupo O.P. Gráficas S.A.

Bogotá Transparente

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 6

I. CAPACIDAD DE AUTOTRANSFORMACIÓN DE BOGOTÁ

1. PROTECCIÓN A LA VIDA 10
Cultura Ciudadana y corresponsabilidad 11
Estrategias y logros en protección a la vida 12
El impacto de las medidas
Otros esfuerzos institucionales 18
Fortalecimiento de la Policía Metropolitana
Misión Bogotá
Desafío: las armas son del Estado 20

2. JUSTICIA SOCIAL Y CULTURA TRIBUTARIA 22
Redistribución y equidad 23
Propósitos de la tributación
Justicia social y consistencia
Logros en inclusión y justicia social 26
Salud y servicios públicos
Atención a poblaciones vulnerables
Educación
Aportar de buena gana 31
Más razones para tributar
Paternidad responsable
110% con Bogotá
Situación de las finanzas de la ciudad 34

3. GESTIÓN RACIONAL Y DEMOCRÁTICA 38
Modelo de desarrollo urbano sostenible e inclusivo 39
Pico y Placa: administración de la demanda y regulación de la oferta
Transmilenio como una decisión racional y universalizable
Ciclorrutas
Recuperación y construcción del espacio público
Construir sobre lo construido
Los límites de lo técnico
La revolución copernicana 44
Transparencia y control social
Algunos avances en servicio al ciudadano

II. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

4. CULTURA CIUDADANA Y CULTURA DEL ATAJO 50
¿Qué es la cultura del atajo? 50

Algunos ejemplos
Devaluación de consecuencias remotas
Atajos y medios ilegítimos
Armonía y divorcio entre ley, moral y cultura 53
Tres sistemas reguladores
Armonía y divorcio
Sistemas reguladores y cultura del atajo
Cultura Ciudadana 58
Lucha contra la cultura del atajo
Cultura Ciudadana: de 1995-1997 a 2001-2003
El nuevo Código de Policía 61
Código de Policía y Constitución
Ley, moral y cultura en el Código de Policía
Corresponsabilidad
5. CULTURA DEMOCRÁTICA 64
Democracia y legalidad 64
Saber perder
Legalidad como garante de pluralismo
Construcción colectiva de ley
Cumplimiento de ley
Relaciones entre la Administración y el Concejo 69
División de poderes
Clientelismo
Adhesión a reglas como antídoto
Intercambio de argumentos en vez de intercambio de favores
El Concejo y la representación
Saldos pedagógicos
Relaciones de la ciudad con la Nación 76
Recursos propios y transferencias
Institucionalización de las relaciones
6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN 80
Participación Ciudadana y Cultura del Atajo 81
Gobiernos locales 82
Consejos Locales de Gobierno
Del Plan de Desarrollo a los planes locales de desarrollo
Concejo y localidades
Ciudadanía y territorio 84
Territorio y Cultura Ciudadana
Normas de uso del suelo y UPZ
Inversión territorializada
7. VIOLENCIA Y RESISTENCIA CIVIL 90
La violencia como atajo 90
La iniciativa de resistencia civil
Los límites de la guerra
Antídotos contra el uso de amenazas y de violencia 95
Protegernos de las agresiones y no colaborar con los violentos
Protegernos de la tentación de responder con violencia a la violencia
Resistencia civil como construcción de ciudadanía 98
EL PANORAMA FUTURO 100

INTRODUCCIÓN

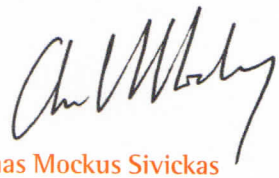
A continuación se presenta una interpretación amplia de la gestión en la Alcaldía de Bogotá que recoge aprendizajes derivados de mi experiencia en el gobierno distrital y aprovecha algunas ideas provenientes de la filosofía, las ciencias sociales y la pedagogía. El tomo se divide en dos grandes partes, *Capacidad de Autotransformación de Bogotá* (visión de ciudad) y *Construcción de Ciudadanía* (visión de sociedad), las cuales corresponden a dos perspectivas de la gestión que, aunque diferentes, son complementarias.

La primera parte, *Capacidad de Autotransformación de Bogotá*, se ocupa de políticas públicas y programas específicos que durante la última década le han permitido a la ciudad construir sobre lo construido y formular una visión colectiva de ciudad. Sus capítulos corresponden a los principales hitos que, a mi juicio, han marcado el proceso de autotransformación de la ciudad: el primero trata sobre las exitosas políticas de seguridad y protec-

ción a la vida; el segundo reúne y articula las políticas de justicia social y tributaria, gracias a las cuales Bogotá ha logrado consolidar su sostenibilidad financiera y aumentar sus recursos propios para gasto social; el capítulo tercero se refiere a los avances en racionalidad administrativa, en eficiencia y en transparencia, y da cuenta de los principales proyectos de desarrollo urbano tales como transporte y espacio público.

Los logros de Bogotá en construcción de ciudad y sus avances en el mejoramiento de comportamientos ciudadanos se han reforzado mutuamente a lo largo de los últimos años. La segunda parte de este tomo, *Construcción de Ciudadanía*, introduce las principales ideas que articularon las acciones y programas de gobierno encaminados a construir convivencia, en particular el trabajo realizado en cultura ciudadana. Inicialmente se expone la hipótesis del divorcio de ley, moral y cultura mediante una idea muy concisa: la cultura del atajo. A partir de esto se presentan las iniciativas dirigidas a aumentar el cumplimiento de normas, la adhesión a procedimientos democráticos y el respeto a la ley en el ejercicio político. Así, en el capítulo cuarto se presenta la cultura del atajo y algunos de los fenómenos asociados a ésta, como el clientelismo y la justicia por mano propia. El quinto se ocupa específicamente de la acción política y la cultura democrática y presenta los lineamientos que orientaron la relación entre la Administración Distrital y el Concejo de Bogotá, y entre el Distrito y la Nación. El sexto presenta algunos avances en descentralización y participación ciudadana. Por último, el capítulo séptimo trata el tema de violencia y resistencia civil como una aplicación del enfoque de cultura ciudadana al conflicto armado, el cual ha afectado a la ciudad en estos últimos años con acciones terroristas.

Cambió la ciudad y cambió la sociedad. Creo que esta memoria tiene el valor de hacer explícitos algunos aspectos de la construcción de identidad de Bogotá iniciada en la última década. Espero además que este registro sirva para comprender mejor los logros de Bogotá y sus fragilidades, así como los retos que tendrá que enfrentar en el futuro.



Antanas Mockus Sivickas

I. Capacidad de autotransformación de Bogotá

1. PROTECCIÓN A LA VIDA

El enunciado *El derecho a la vida es inviolable* encabeza la lista de derechos consagrados en nuestra Constitución porque se trata de la condición o el prerequisito de los demás derechos. Para ponerlo de manera muy cruda, si estoy en muy alto riesgo de perder la vida no tiene mucho sentido pensar en mi derecho a la intimidad o al buen nombre. Si la vida se encuentra bajo constante amenaza porque algunas personas resuelven sus conflictos con violencia, porque deciden ejercer justicia por mano propia, porque recurren a la intimidación o incluso al homicidio para alcanzar sus objetivos, entonces los demás derechos quedan en suspenso. Protegerla de los violentos o incluso de los descuidos propios o de los demás (por ejemplo, de quienes conducen embriagados o cruzan una calle por el lugar equivocado) es un deber del Estado, uno de cuyos fines esenciales es, precisamente, garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución *para todos los ciudadanos*. Recuerdo que en uno de los primeros Consejos de Seguridad de mi primera Administración me dijeron que un tercio de los homicidios del año anterior habían sido por ajuste de cuentas entre delincuentes, y que por lo tanto no eran graves. Yo quedé atónito y respondí algo que creí era obvio: que todo el mundo tiene derecho a la vida. La regla "toda vida humana es valiosa" expresa el principio democrático básico de igualdad de derechos. Entonces, por su impacto y por su carác-

ter fundamental, creo que el avance más importante en Bogotá en los últimos años tiene que ver con la reducción del número de muertes violentas.

CULTURA CIUDADANA Y CORRESPONSABILIDAD

Al poner la protección a la vida en un lugar privilegiado del Plan de Desarrollo no sólo cumplimos con la ley sino que además procuramos ser consecuentes con los principios morales personales y con las creencias religiosas o culturales de mucha gente que pone a la vida en un altísimo lugar. Así, por ejemplo, la meta de reducir el número de muertes violentas se encuentra por encima de la de delitos de alto impacto social como el hurto a personas, residencias o automotores. Al comienzo del gobierno algunas aseguradoras me invitaron a tres seminarios sobre robo de carros. Les dije que antes habría que hacer eventos sobre homicidio, sobre protección a la vida. También le suelo decir a la gente que si le van a robar el carro y tiene que escoger entre éste y su vida, es preferible dejarse robar. No admiro para nada a las personas que dicen que se hacen matar antes de entregar el carro.

La fórmula *La vida es sagrada* da nombre a un programa cuyas metas son, entre otras, reducir el promedio de 11 muertes violentas diarias a 7 y reducir en un 10% anual el número de delitos de mayor impacto social (lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales). ¿Por qué hemos incluido este programa dentro del Objetivo Cultura Ciudadana, al lado de programas como *Apreciar las normas y admirar lo bueno*? ¿No es más bien responsabilidad de la policía alcanzar las metas de *Vida Sagrada*? Partimos de la convicción de que la seguridad no es solamente un problema de la policía, más aun, no es solamente un problema del Estado. Aprender a resolver conflictos pacíficamente, hacerse responsable por la seguridad personal y por la vida propia y la de los demás evitando incurrir en comportamientos que las pongan en riesgo, y colaborar con otros ciudadanos o con las autoridades para detener actividades criminales o terroristas son todas tareas que corresponden al ciudadano y que tienen un impacto grande en términos de pro-

tección a la vida. Es por esto que las metas de *Vida Sagrada* están directamente relacionadas con la definición básica del Objetivo Cultura Ciudadana: "aumentar el cumplimiento voluntario de normas y la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos". Esta definición hace énfasis en el rol del ciudadano y apunta a que éste se haga responsable por el cumplimiento de normas, independientemente de la capacidad estatal para hacerlas cumplir. La idea de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía es fundamental en la construcción de seguridad y de convivencia, y el que los ciudadanos la hayan entendido y puesto en práctica ha sido crucial en el avance de Bogotá en esa materia. No sobra aclarar que el uso de la fuerza por parte del Estado no es un elemento ausente en el modelo de seguridad de Bogotá, simplemente no es la estrategia prioritaria; preferimos acudir en primer lugar a la pedagogía, pero también hay capacidad de coerción.

La idea de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía es fundamental en la construcción de seguridad y de convivencia, y el que los ciudadanos la hayan entendido y puesto en práctica ha sido crucial en el avance de Bogotá en esa materia.

ESTRATEGIAS Y LOGROS EN PROTECCIÓN A LA VIDA

A continuación presento varias iniciativas relacionadas con los logros en protección a la vida. Algunas de ellas fueron puestas en marcha en mi primera Administración y siguen en pie desde entonces. Creo que la continuidad que se les ha dado a lo largo de nueve años y durante los últimos tres gobiernos tiene mucho que ver con su éxito.

En primer lugar, habría que destacar la aplicación de la epidemiología a la violencia, enfoque que conocí en 1994 gracias al trabajo del Alcalde Rodrigo Guerrero en Cali. La curva estadística que más me ha impresionado es la de la lucha contra la tuberculosis. Esta enfermedad se redujo un 90% desde su pico máximo histórico a través de estrategias dirigidas a combatir factores de riesgo y tan sólo el último 10% fue enfrentado atacando directamente las causas de la enfermedad, es decir, a través de antibióticos y vacunas. Así, la epidemiología de la violencia introduce un concepto muy fértil: el factor de riesgo. Muchas personas entienden el problema de la seguridad o de la violencia como un asunto de agentes violentos (los criminales) o causas (miseria, crisis de valores, etcétera). La estrategia que puede resultar si uno sólo se concentra en estas dos cosas es la de perseguir criminales, tratar de acabar con la pobreza y quizás hacer pedagogía. Todas estas tareas son necesarias, pero los resultados a corto y mediano plazo tal vez no sean suficientes e implican costos muy altos. La idea de actuar sobre factores de riesgo es muy inteligente porque la mayoría de las veces no podemos modificar las causas

o los agentes que generan un fenómeno (o hacerlo es difícil y costoso), pero en cambio sí podemos actuar de diversas maneras sobre los factores que hacen más probable la ocurrencia del mismo. El arma no se dispara sola pero andar armados es claramente un factor de riesgo. Por ejemplo, desde hace varios años se ha demostrado que el riesgo de muerte por homicidio y por suicidio aumenta entre 3 y 5 veces en hogares con armas de fuego. El licor mismo no causa el acto violento, pero sí lo hace más probable. Esa perspectiva epidemiológica lleva, entonces, a detectar los factores de riesgo asociados a la violencia y a actuar sobre ellos. Lleva también a conocer dónde y a qué horas se concentran los mayores riesgos y, por lo tanto, dónde conviene concentrar las labores de vigilancia.

El Estado puede tomar muchas medidas basadas en la información que tenga sobre los factores de riesgo. En nuestro caso, las acciones de escala más grande han sido tal vez la *Ley Zanahoria*, varias acciones en pro del desarme voluntario y por vía jurídica, y la prohibición del uso no profesional de pólvora. Con respecto a la primera, se trataba de disminuir el tiempo de expendio de licor, cuyo límite pasó de ser las 5 de la mañana a ser la 1 de la mañana. No se ha establecido aún el impacto de la *Ley Zanahoria* sobre la reducción de las muertes en accidentes de tránsito, pero es notable que la caída más fuerte de este tipo de hechos en la ciudad haya ocurrido entre los años 1995 y 1997, precisamente a partir del momento en que la medida fue implementada. Además, dicha caída también coincidió con la asignación del manejo del tránsito a la Policía Metropolitana.

De otro lado, la presencia de armas de fuego en el homicidio ha sido reiteradamente alta en la ciudad: alrededor del 67% de los homicidios durante la última década fueron cometidos con armas de fuego. La restricción al porte de armas en los fines de semana y durante el mes de diciembre de 2002 tuvo un impacto significativo. Con respecto a la restricción en fines de semana, si comparamos los meses de febrero de 2001, época en que no hubo ningún tipo de limitación para las armas de fuego, con el mismo periodo de 2003, en el cual sí hubo restricción, se obtiene que para el primer caso se presentaron 248 homicidios con armas de fuego de viernes a domingo, en tanto que para el segundo se registraron 171, lo cual significa una reducción de 31%. De la misma manera, durante la restricción en diciembre de 2002 se presentó una reducción de 32% en los homicidios comunes y de 34% en los cometidos con armas de fuego.

En las siguientes gráficas se puede ver cómo ha disminuido la tasa de homicidios y cómo se compara Bogotá con el país y con otras ciudades.

La Gráfica 1 muestra cómo Bogotá comparte hasta cierto punto una tendencia con el resto del país en cuanto a la reducción de la tasa de homicidios. Ésta comienza a disminuir en la ciudad y el país después del año 1993 y 1991 respectivamente. Sin embargo, dicha tendencia no sólo es más acentuada en Bogotá, sino que además se mantiene mientras que la del país comienza a subir de nuevo a partir de 1999. Esto significa que la evolución de la ciudad en esta materia no se puede explicar únicamente como parte de una tendencia generalizada y que, por lo tanto, el trabajo de las últimas tres administraciones y el mejor comportamiento de los ciudadanos tienen mucho que ver con el éxito obtenido.

De acuerdo con información suministrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el año 2000 se presentaron en total 2.238 homicidios en Bogotá. El número de casos se redujo a 1.993 en 2001 y a 1.912 en 2002. En los diez primeros meses de 2003 se cometieron 1.316 homicidios, lo cual representa una disminución del 19% con respecto a la cifra para el mismo periodo de 2002. La meta más importante del programa *Vida Sagrada* era la reducción del promedio de muertes violentas diarias (incluyendo homicidios, muertes en accidentes de tránsito, suicidios y muertes accidentales) de 11 a 7. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, hasta el 31 de octubre de 2003 el promedio de muertes violentas diarias era de 7,5.

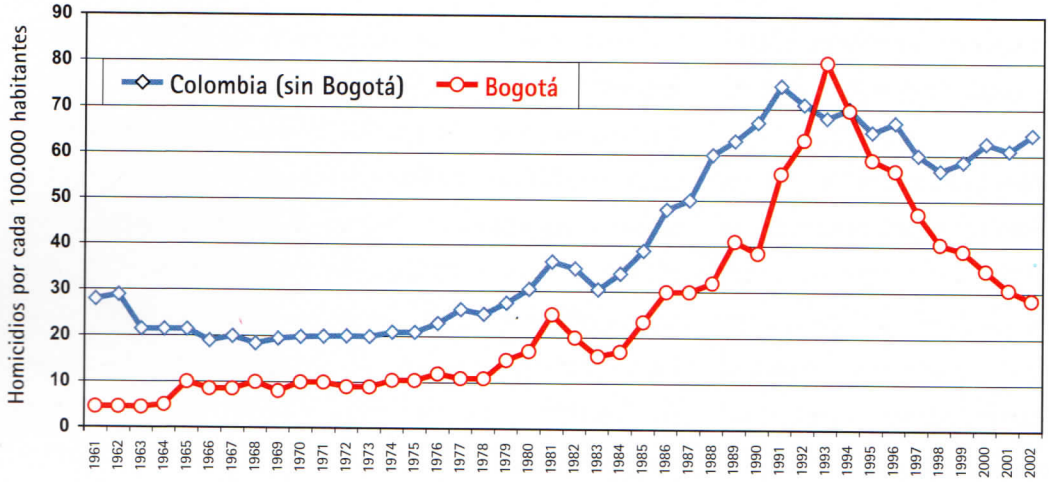
Es probable que si se le pregunta a algún bogotano cómo se compara la capital con otras ciudades del país en cuanto a violencia en términos de homicidios, éste ubicaría a Bogotá entre las más violentas. De acuerdo al sistema de medición de cultura urbana implementado por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), en 2003 el 12% de los ciudadanos consideraba la ciudad como segura, frente a 3,6% en 2001. Asimismo, el porcentaje de personas que consideraban que la inseguridad bajó fue de 33,2% en 2003, contra 22% en 2001. Aunque la percepción de seguridad ha mejorado desde 2001, todavía parece estar rezagada con respecto a la realidad. La Gráfica 2 muestra la verdadera posición de Bogotá con respecto a otros centros urbanos en cuanto a homicidios.

Acerca de muertes en accidentes de tránsito, su disminución aparece en la Gráfica 3.

El comienzo de la disminución del número de muertes en accidentes de tránsito coincide con la implementación de la *Ley Zanahoria* (diciembre de 1995) y la asignación del manejo del tránsito a la Policía Metropolitana (enero de 1997). La tendencia a la reducción continúa en el 2003: de enero a octubre 31 se presentaron 489 muertes de este tipo, lo cual implica una disminución del 15,3% con respecto al mismo periodo del año anterior.

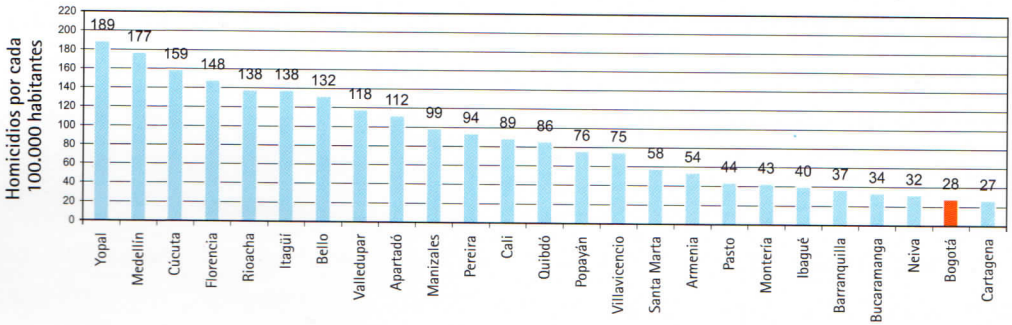
La Gráfica 4 muestra el impacto en la reducción del número de lesionados por quemaduras como resultado de la prohibición del uso no profesional de pólvora.

El número de lesionados en 1994 fue de 204 mientras en 1995, año en que se tomó la medida, fue de 77, una reducción de casi dos tercios. La ciudad sufrió un revés en



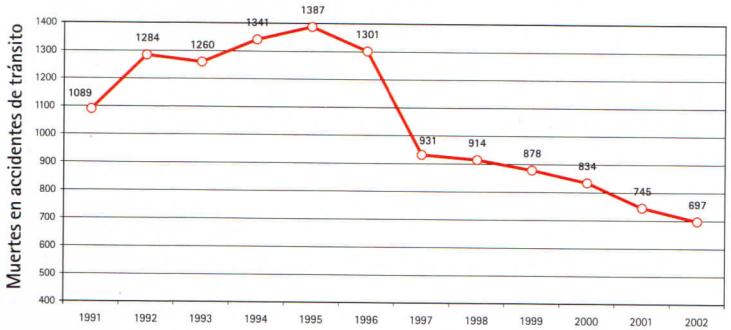
Gráfica 1: Evolución de la tasa de homicidios en Bogotá y Colombia entre 1961 y 2002

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses



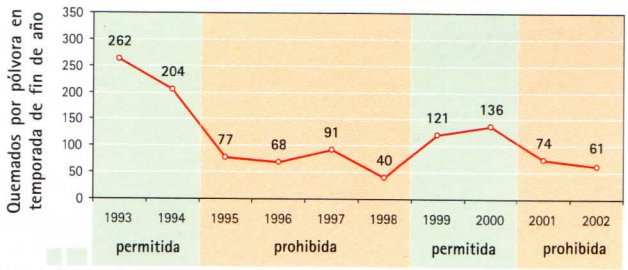
Gráfica 2: Comparación de la tasa de homicidios de Bogotá con la de otras ciudades del país (año 2002)

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses



Gráfica 3: Evolución del número de muertes en accidentes de tránsito

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses



Gráfica 4: Evolución del número de lesionados por quemaduras de pólvora en temporadas de fin de año

Fuente: Secretaría de Gobierno

1999 a raíz del pronunciamiento de una de las Cortes que permitió de nuevo el uso público de pólvora. En ese año y el siguiente se volvió a incrementar el número de quemados, aunque no se alcanzaron las cifras que se tenían antes de la prohibición. Esto probablemente indica que había quedado un aprendizaje, que los resultados de 1995 a 1998 le mostraron a muchos ciudadanos el peligro de jugar con pólvora y que por ello tomaron la decisión de autorregularse. Afortunadamente, la ley le devolvió a los alcaldes la facultad de controlar el tema y a partir de 2001 se volvió a presentar una disminución.

A primera vista puede parecer que las restricciones sobre el expendio de alcohol, el uso de pólvora y el porte de armas tienen que ver sobre todo con coerción, con la capacidad de las autoridades para hacer cumplir la ley. Sin embargo, el éxito de estas medidas, así como el de muchas otras que el Estado pueda tomar, depende mucho de la ciudadanía. Buena parte del impacto de la *Ley Zanahoria*, de la prohibición de pólvora y del desarme tiene que ver con que muchas personas entendieron la gran importancia de no conducir embriagados, de dejar en manos de profesionales el uso de fuegos artificiales y de no portar armas y, por lo tanto, actuaron en consecuencia. De esta manera, no es necesario que un policía siempre esté detrás sino que uno mismo se regula (autorregulación) o ayuda a los demás a que se regulen (mutua regulación). Para que esto sea posible es muy importante que las iniciativas siempre estén acompañadas de un esfuerzo grande por parte de la Administración de explicar a los ciudadanos su razón de ser y su conveniencia, de mostrarles los grandes riesgos en que incurren si actúan en contra de la norma y de exponer los éxitos que entre todos hemos obtenido. Un ejemplo es el uso del cinturón de seguridad. Quizás al comienzo, apenas entró en vigencia la norma, la gente se ponía el cinturón por el temor a la multa, pensaba que tal vez se iba a encontrar con un policía y entonces se precavía. Pero creo que ahora un gran porcentaje de bogotanos usa el cinturón porque el comportamiento se volvió costumbre; uno se siente incómodo si se sube al carro y no lo usa.

El impacto de las medidas

Existe una controversia sobre las causas de los logros en materia de protección a la vida y seguridad. Algunos analistas no ven una conexión clara entre medidas como la *Ley Zanahoria* y el desarme y la disminución de la tasa de homicidios durante los últimos 9 años. El estudio *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*, realizado en el año 2000 por un grupo de investigadores del CEDE de la Universidad de los Andes, concluye que estas dos medidas explican un 22% de la reducción de homicidios en la ciudad entre 1995 y 1999. Podría pensarse que este porcentaje es bajo, pero me parece que con una sola vida que salvemos el esfuerzo queda justificado. Por lo tanto, haber salvado las vidas equivalentes a ese 22% me parece un logro gigantesco.

Sin embargo, al tratar de establecer el impacto de dichas medidas habría que tener en cuenta no sólo los comportamientos peligrosos que las restricciones legales efectivamente evitaron (bien sea por el temor a ser sancionado o por las sanciones que se impusieron), sino también los mensajes, los cuestionamientos y las discusiones que las

rodearon. Creo que la comunicación y el diálogo, junto con todo el trabajo en Cultura Ciudadana del que hacen parte, juegan un papel muy importante. Establecer rigurosamente el impacto de los programas de Cultura Ciudadana en términos de protección a la vida tal vez sea muy difícil, pero me parece claro que la disminución del número de homicidios, de muertes en accidentes de tránsito, y de niños quemados con pólvora está relacionado con un aumento del cumplimiento de normas de convivencia. Este aumento resulta no sólo del temor a la sanción sino también de que la gente empieza a entender y a cumplir las normas voluntariamente. Creo que Cultura Ciudadana, en la medida en que ha promovido la autorregulación y la mutua regulación, ha incidido en este incremento del cumplimiento voluntario de normas. La disposición a obedecer la ley de buena gana y a cuidar la vida propia y la de los demás no sólo opera en lo que respecta al consumo de alcohol y el desarme. Creo que lo que la ciudad ha aprendido y obtenido a partir de la *Ley Zanahoria*, de la restricción al porte de armas y del programa de Cultura Ciudadana no se limita a los efectos directos de medidas puntuales en las madrugadas o los fines de semana, sino que se extiende a muchos otros comportamientos en distintos momentos y lugares.

El avance en materia de autorregulación de la mayoría de los ciudadanos, de cumplir con las normas por las buenas y sin la supervisión de las autoridades, se ve reflejado en el paso de la *Ley Zanahoria* a la *Hora Optimista* y en el éxito de las campañas de desarme voluntario. Para el primer caso, nuestro optimismo acerca del desarrollo de la capacidad de los bogotanos de cuidarse a sí mismos y cuidar a los demás en lo que respecta al consumo de licor se sumó a la aparición de subterfugios jurídicos para violar la *Ley Zanahoria* y a la proliferación, acentuada al final de los casi siete años de su vigencia, de *after-parties* ilegales. La *Hora Optimista* implica confianza en lo que los ciudadanos han aprendido y busca, además, debilitar los espacios que comenzaron a aparecer para evadir la norma. Los resultados que hemos obtenido hasta ahora han validado esta confianza. Entre el 7 de agosto de 2001 y el 6 del mismo mes de 2002, periodo en que aún estaba vigente la *Ley Zanahoria*, se presentaron 517 muertes violentas entre la una y las cinco de la madrugada. Durante el primer año de vigencia de la *Hora Optimista* (a partir del 7 de agosto de 2002) la cifra se redujo a 442, esto es, hubo una reducción del 14,5%.

Con respecto al desarme voluntario, en diciembre de 1996 y otra vez en 2003 se lleva-

Establecer rigurosamente el impacto de los programas de Cultura Ciudadana en términos de protección a la vida tal vez sea muy difícil, pero me parece claro que la disminución del número de homicidios, de muertes en accidentes de tránsito, y de niños quemados con pólvora está relacionado con un aumento del cumplimiento de normas de convivencia.

ron a cabo las jornadas para ese propósito. Aunque en diciembre de 1996 se entregaron menos de 1% de las armas que había en la ciudad, los homicidios bajaron en 26%, en parte gracias a la resonancia que hubo en los medios de comunicación. En esta Administración nos han entregado voluntariamente, hasta noviembre de 2003, 482 armas. El impacto de esta campaña tiene que ver parcialmente con el simple hecho de que algunas armas se sacan de circulación, pero sobre todo con que quien se desarma unilateralmente manda un mensaje incluso para aquellos que no se desarman. Mucha gente carga un arma porque asume que los demás también andan armados y no quieren sentirse en desventaja. Si unas personas entregan sus armas, entonces otros pueden pensar que estar desarmado ya no es una desventaja y eventualmente pueden tomar la decisión de desarmarse también. Los que se mueven primero causan un efecto de bola de nieve o por lo menos generan una reflexión importante sobre la norma. La segunda aplicación del sistema de medición de cultura urbana corroboró esta idea al detectar, mediante una muestra estadística representativa, el porcentaje de ciudadanos que consideran que es mejor tener una arma para protegerse. La cifra había sido de 24,8% en 2001 y pasó a 10,4% en 2003.

OTROS ESFUERZOS INSTITUCIONALES

El trabajo en materia de cultura ciudadana ha venido acompañado del fortalecimiento de la capacidad institucional para enfrentar de manera eficiente todos aquellos fenómenos que ponen en riesgo la integridad de las personas. En primer lugar y como ya lo había señalado más arriba, hay que resaltar que el gobierno distrital lleva nueve años construyendo sobre lo construido. Una de las maneras en que se le ha dado continuidad a las iniciativas que tuvieron éxito ha sido a través de su institucionalización. Esto quiere decir que muchas acciones no dependen de la voluntad del gobernante de turno sino que se vuelven parte de la tarea cotidiana de alguna entidad. Además, de esta manera queda un registro claro de lo que se ha hecho, lo cual permite aprender más fácilmente de nuestra experiencia y acumular memoria institucional.

En 1991 se creó el Consejo Distrital de Seguridad que se reúne al menos una vez mensualmente y en el cual participan el Alcalde Mayor, el Comandante de la XIII Brigada, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Subdirector del DAS, y un delegado de la Procuraduría General de la Nación, entre otros. Estas reuniones permiten que todas las instituciones relacionadas con el tema de seguridad compartan información y coordinen sus planes de acción. También se elaboró el Plan de Seguridad y Convivencia (1995-2003) que articula diversos proyectos y programas. En mi primera Administración fue creada la Consejería de Seguridad, la cual se convirtió en la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia en 1998. A instancias de ésta se estructuró el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) que permite recoger, analizar y focalizar información estadística periódica y confiable. El SUIVD permite que tanto el Comité de Vigilancia Epidemiológica (creado en 1996) como los alcaldes locales y los jefes de las estaciones de policía tomen decisio-

nes a partir de información acerca de factores de riesgo. Durante la Administración del Alcalde Peñalosa este sistema fue fortalecido y se creo el Observatorio de Violencia y Delincuencia, el cual hace parte de la Secretaría de Gobierno.

Fortalecimiento de la Policía Metropolitana

El tamaño de la fuerza policial en Bogotá es pequeño en comparación con el de otras ciudades del mundo. Río de Janeiro, Montevideo o Nueva York cuentan con más de 5 policías por cada mil habitantes, mientras que en nuestra ciudad hay sólo 1,5 (10.544 en total, sin contar policías bachilleres). En general, el promedio internacional es de entre 3 y 4 policías por mil habitantes, cuando en Bogotá el número de efectivos no ha variado en muchos años debido a limitaciones presupuestales de la Nación y el Distrito. Durante esta Administración se maximizó el número de policías en las calles mediante la disminución de su número en cargos administrativos. En la actualidad alrededor de 1.500 policías que estaban en el área administrativa y en algunos servicios especiales (vigilando instalaciones o apoyando a otras instituciones) han sido asignados a la seguridad ciudadana.

Más que aumentar el pie de fuerza, nuestro trabajo se ha dirigido a elevar la eficiencia del cuerpo de policía a través de mejoras en logística y capacitación. Además de realizar algunos avances en dotación e infraestructura (por ejemplo, la adquisición de nuevos carros o la modernización del Centro Automático de Despacho), en Bogotá nos hemos esforzado sobre todo en capacitación. Ésta se ha concentrado en temas directamente relacionados con la actividad policial, pero también en la *formación para formadores de ciudadanos*, como se llamaba el programa desarrollado durante la Administración *Formar ciudad*. La idea es que los policías aprendan a corregir el comportamiento ciudadano de la mejor manera, sin tener que recurrir exclusivamente al uso de la fuerza, y que, además de atender violaciones de normas, ayuden también a prevenirlas mediante una labor pedagógica. De esta manera ellos se convierten en una parte muy importante del proyecto de ciudad educadora.

También se ha trabajado en el acercamiento de la policía y la comunidad mediante la creación de las Escuelas de Seguridad Ciudadana y Frentes Locales de Seguridad. Para comienzos de 2003 había más de siete mil Frentes en Bogotá. En las Escuelas y Frentes de seguridad se promueve la organización de la comunidad y la interacción directa con la policía. La comunidad conoce a los policías que

trabajan en su sector y los policías conocen a la comunidad. Es muy importante entender que las Escuelas y Frentes de seguridad responden a un planteamiento claramente civilista, es decir, no tienen nada que hacer con armas sino que promueven básicamente la organización de la comunidad: que los vecinos se conozcan y que aprendan a utilizar alarmas y otros instrumentos de comunicación para apoyarse mediante reacciones pacíficas y para desatar oportunamente la acción de la policía.

Misión Bogotá

Los mimos de la Administración 1995-1997 desaparecieron y en su lugar, durante el gobierno del Alcalde Peñalosa, se puso en marcha el proyecto Misión Bogotá. Se trata de vincular como guías cívicos a personas en extrema pobreza y transgresores de poca gravedad. De esta manera, en cambio de aplicar sanciones punitivas a estos jóvenes, se pretende resocializarlos a través de la interacción con los ciudadanos. Se trata de una alternativa a la respuesta coercitiva a la violación de la ley, a la cárcel. Cuando se encierra a una persona y no se tiene un programa de resocialización claro, se corre el riesgo de generar resentimiento y de formar a un delincuente y no a un ciudadano. Frente a la posible exclusión que implica recluir a un joven en una penitenciaría, este proyecto pretende incluir a sus beneficiarios en la sociedad y en la vida productiva de la ciudad (casi la mitad de los que culminan el proceso logran vincularse al sector privado).

Los guías cívicos de Misión Bogotá cultivan el orden en la ciudad, en esquinas y estaciones de Transmilenio. En pocas palabras, aprenden a cumplir las normas enseñándole al ciudadano común y corriente las reglas básicas de convivencia. En cierto sentido, se trata de una aplicación de algo que escribió el filósofo Sören Kierkegaard: cuando un falsificador muere, Dios no lo envía al infierno sino que lo pone a verificar billetes en el cielo.

DESAFÍO: LAS ARMAS SON DEL ESTADO

Aunque las tendencias en términos de protección a la vida en la ciudad son muy alentadoras, todavía queda mucho por hacer. Deben continuar los esfuerzos del gobierno y de la policía. Asimismo, los ciudadanos deben seguir esforzándose para no recurrir al uso de la violencia para resolver sus conflictos y para no incurrir en comportamientos que pongan en riesgo su vida. En materia de protección a la vida, uno de los aspectos en los que podemos avanzar mucho más es el de desarme. La iniciativa de desarme hace parte del proceso de construcción de ciudadanía y fortalecimiento del Estado adelantado en Bogotá durante los últimos años. Dentro de ese proceso es fundamental subrayar que ser ciudadano significa no estar armado y también delegar en el Estado la utilización de la fuerza y la administración de justicia. En este sentido, la voluntad de no violencia ciudadana, la cual se ha consolidado como parte de la identidad de los bogotanos, es un avance importante. Creo que el desarme es consistente con dicha voluntad.

La actual política de seguridad de Bogotá podría resumirse de la siguiente manera: "que las personas se hagan responsables de su propia protección individual y colectiva colaborando con los demás ciudadanos y con el Esta-

do". Obviamente esa colaboración requiere de una alta integración entre ciudadanos y fuerza pública que debe lograrse respetando las competencias de unos y otros. En este contexto, el arma es la marca más visible de la diferencia de competencias: "zapatero a tus zapatos" es un principio básico de seguridad.

Con frecuencia se justifica el porte de armas por parte de los ciudadanos apelando al argumento de la seguridad personal. Debemos superar la sensación ilusoria de seguridad que brindan las armas en manos de particulares, así como el discurso de la legítima defensa y los deseos de retaliación, para concentrar nuestros esfuerzos en la formulación de respuestas legítimas a la injusticia y la violencia. La llamada "legítima defensa", aunque en muchos casos puede constituir una circunstancia atenuante ante un juez, no está consagrada como un derecho constitucional. Practicarla de manera deliberada, sistemática y organizada conduce rápidamente hacia terrenos de ilegalidad. Aun más importante, socava la necesaria delegación y confianza en el Estado y siembra disculpas que terminan sirviéndole a cualquier sujeto o grupo armado como recurso para ejercer violencia según sus propios criterios o intereses. Al utilizar un arma de fuego un particular puede detener, juzgar, condenar y ejecutar la condena en pocos segundos, de manera unilateral y arbitraria, sin contar con terceras instancias e ignorando el derecho a la defensa. En síntesis, la salida puramente individual a los problemas de seguridad, aunque a veces ha producido resultados, en realidad fomenta una cultura de la ilegalidad y una espiral de retaliaciones que generan violencia.

En una sociedad donde la vida humana ha perdido valor no puede existir otra prioridad diferente a la de restablecer su respeto como principal derecho y deber ciudadano. La utilización de armas y, en general, el uso de la fuerza y de la coerción, se convierte en un campo por el cual es necesario que transiten sólo quienes han sido designados y preparados por la sociedad para hacerlo. En pocas palabras, nuestra sociedad debe reconocer que *la vida es sagrada* y *las armas son del Estado.*

2. JUSTICIA SOCIAL Y CUTURA TRIBUTARIA

Desde mi campaña estaba claro que tanto el énfasis en justicia social como la idea de sostener y ampliar los progresos en infraestructura urbana requerirían mayores ingresos fiscales. Por eso durante la primera mitad de esta Administración le dediqué buena parte de mi tiempo al tema tributario y al de tarifas de algunos servicios públicos, a veces a riesgo de sostener una cantaleta permanente pero al final con buenos resultados: aunque no se hizo tal como lo planeamos inicialmente, logramos un recaudo cercano al que nos propusimos desde el principio. Entre 2001 y 2003 los ingresos corrientes de la ciudad crecieron 29,3% real, algo superado únicamente por el crecimiento registrado en 1994, cuando se modificó la regulación para el cobro del Impuesto de Industria y Comercio y se pagó en un solo año lo correspondiente a dos. Esta recuperación del recaudo alteró la tendencia decreciente de los últimos años.

Equilibrar fiscalmente al Distrito fue más duro de lo que creímos e implicó una discusión a veces agria a lo largo de meses, en particular con el Concejo. La premisa constante fue que para sostener mínimamente lo que tenemos, incluso si no quisiéramos ampliar coberturas en salud, educación o servicios públicos, sería necesario un mayor esfuerzo fiscal. Si bien es cierto que no hay que esperar que la economía esté boyante para cobrar impuestos, es de todas formas notable que en una época de bajo crecimiento económico se haya logrado tal incremento en los

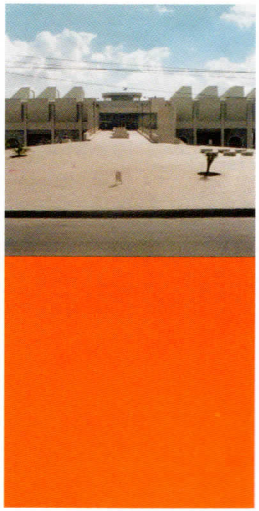
ingresos y se hayan equilibrado las finanzas de la ciudad.

REDISTRIBUCIÓN Y EQUIDAD

Propósitos de la tributación

Hay una característica que la ciudad comparte con algunos utensilios o herramientas: los descubrimos y les prestamos atención cuando no funcionan como esperado, cuando se dañan. Cuando las cosas funcionan bien no se notan porque no interrumpen nuestros propósitos. Por esto mismo, la labor de mantenimiento y sostenibilidad de la ciudad suele pasar desapercibida: en las calles se notan mucho más los huecos que la falta de huecos. El deseo de permanente innovación e inversión oculta los desafíos de esta labor de mantenimiento, esto es, que debería ser rutinaria porque al no hacerse acarrea costos enormes y que en últimas es bastante desagradecida. En este sentido, la paradoja es que hay muchos ámbitos en donde, si la Administración cumple adecuadamente su función, entonces debería volverse casi invisible.

Al quedar ocultos los desafíos del mantenimiento y la sostenibilidad queda también oculta la importancia de uno de los principales propósitos de la tributación, el de alimentar los llamados gastos de funcionamiento de la Administración y de mantenimiento de la ciudad. Gracias a estos dineros la ciudad tiene quien la administre y asegura que los bienes públicos que ofrece, por ejemplo la malla vial, no se deterioren. Los compromisos políticos y económicos implicados en esta labor no son frecuentes en nuestro país y por ello lo que hemos hecho en Bogotá, ser consecuentes con un discurso acerca de su necesidad y beneficios, vale la pena subrayarlo.



Aparte del mantenimiento de la ciudad, el pago de impuestos permite hacer nuevas inversiones y generar bienes que todos los ciudadanos pueden disfrutar libremente, como ha ocurrido de manera especialmente visible con la puesta en marcha de Transmilenio, con la construcción de colegios y bibliotecas, o con la mejoría y embellecimiento del espacio público y de los parques en la ciudad. Al pagar impuestos los ciudadanos están financiado la infraestructura y servicios que necesitan y que sólo el Estado puede ofre-

cerles. Entre otras muchas cosas, los impuestos financian la seguridad de la ciudad, ayudando por ejemplo a dotar mejor a la Policía Metropolitana.

Hay un tipo de inversión que es menos visible que la de infraestructura física y que es sin embargo igualmente fundamental. Tal inversión garantiza unos mínimos básicos en salud, educación y servicios para cada miembro de la sociedad, tanto para quienes en este momento estarían en total desamparo sin tales garantías como para quienes, por cualquier motivo, pudieran llegar a estarlo. La tributación hace posible de esta manera que exista un bien público fundamental: un colchón para la sociedad entera que asegura que quienes estén o lleguen a estar en situación de vulnerabilidad no quedarán por debajo de un nivel de vida aceptable. Como se verá, en los últimos años el sistema de educación pública de la ciudad ha cumplido este papel en cierta medida.

Al hacer inversiones que garantizan unos mínimos para todos en la sociedad, la tributación se convierte en el mecanismo para un proceso fundamental: la redistribución de la riqueza. A través del pago de impuestos se corrigen en alguna medida las grandes desigualdades de nuestra sociedad. La brecha entre los más y los menos favorecidos disminuye cuando se logra que parte de los ingresos de los primeros se destine, a través del pago de impuestos, a corregir las carencias de los segundos, cuando los dineros públicos se convierten en inversión social. Esta función redistributiva de la tributación puede justificarse por un ideal de justicia. Quienes han venido al mundo en desventaja, quienes viven en extrema pobreza y carecen de medios para acceder a servicios de salud o a una adecuada nutrición y educación, tienen el derecho inalienable a unas mínimas condiciones de vida. Estas mínimas condiciones deben ser suficientes para que cada cual pueda empezar a construir su propia vida como la imagina y quiere; en este sentido, los niños y las niñas son el destino más importante de la redistribución.

Aunque el pago de impuestos tiene un gran peso, la redistribución de la riqueza ocurre también de otras maneras. Un ejemplo muy claro en Bogotá ha sido el de las rutas alimentadoras de Transmilenio, que pasan todas por barrios de estratos 1 y 2 y acaso por algunos de estrato 3. Este sistema funciona gracias a que los pasajeros de clase media, que por lo general no utilizan las rutas alimentadoras, subsidian con la compra de su tiquete a quienes sí lo hacen. En el caso de los impuestos y las tarifas de servicios públicos ocurre algo similar, lo que se llama progresividad o equidad vertical, esto es, se cobran teniendo en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes. Así, el porcentaje del impuesto Predial que tienen que pagar los que viven en estratos más altos es mayor, y el precio del agua y la luz que consumen es también mayor.

La garantía de los derechos a unas mínimas condiciones vitales corre por cuenta del Estado. Independientemente de si un gobernante conoce o no los criterios de justicia que respaldan la inversión social, es su deber legal, consignado en nuestra Constitución Política, trabajar por el cumplimiento de tales derechos. En esto consiste el que Colombia sea un Estado Social de Derecho. Al Estado corresponde en la práctica buena parte del ejercicio de redis-

tribución; por ejemplo, el recaudo de los tributos, la correcta detección de las zonas de mayores carencias y la inversión eficiente y adecuada en éstas. Sin embargo, el Estado no puede convertirse en un benefactor que termina por limitar a sus beneficiados; por eso decimos que la justicia social es un ejercicio de corresponsabilidad, en el cual beneficiado y benefactor trabajan conjuntamente. Lo otro es asistencialismo, y es tan perjudicial para el Estado como para sus ciudadanos.

Si uno mira las cifras de recaudo tributario e inversión que hace Bogotá en sus localidades se da cuenta de la dimensión del ejercicio de redistribución que ha comandado el gobierno distrital. Tomemos el caso de Chapinero, una de las localidades más ricas de la ciudad, y Ciudad Bolívar, una de las más pobres. Mientras que cada habitante de Chapinero pagó en promedio $461.000 por Predial en 2002, los habitantes de Ciudad Bolívar pagaron en promedio $7.500. En 2002, la suma del pago de Predial e Industria y Comercio fue en promedio por habitante de Ciudad Bolívar de $12.000, y la inversión que la ciudad realizó en esa localidad fue, en promedio por habitante, de $681.573. Esto quiere decir que en Ciudad Bolívar la inversión recibida por cada habitante es más de 56 veces mayor, en promedio, que su aporte. En Chapinero, la inversión *per capita* promedio no alcanza a la mitad del valor del promedio de impuestos pagados. En el capítulo 6, al discutir la inversión territorializada, volveré sobre este tema.

Justicia social y consistencia

Bogotá es una ciudad crecientemente consistente en cuanto a justicia social. Si la Constitución pone en altísimo lugar la justicia social, entonces es muy importante trabajar en ese sentido y lograr que la ciudad progrese en coberturas de educación y salud, tal y como lo ha hecho en los últimos años. Durante la redacción del Programa de Gobierno nos encontrábamos en pleno proceso de paz y todo el mundo hablaba de paz con justicia social. Este deseo generalizado se constituyó en uno de los temas críticos en la campaña por la Alcaldía cuando tomamos la decisión de incorporarlo en el Programa de Gobierno. Uno de los grandes desafíos pedagógicos durante esta Administración fue justamente hacerle entender a mucha gente que si queríamos ser realmente consistentes con la idea de mayor justicia social, entonces había que pagar más impuestos.

En nuestro país, no obstante la enorme importancia del tema, se suele hablar de justicia social como una abstracción. Pero justicia social es, además de una obligación legal, el nombre de una tarea muy práctica, la de garantizar unos mínimos de vida para todos. Es posible medir de manera tangible el logro de la justicia social: cuando los niños y niñas de familias de menores recursos pueden asistir a colegios bien dotados; cuando se cumple religiosamente la regla de tener un acceso transparente al Sisben; cuando se tiene acceso a los servicios públicos más elementales; cuando la vivienda tiene características adecuadas con requisitos mínimos de salubridad; cuando los ingresos familiares de quienes trabajan en el hogar alcanzan para cubrir las necesidades más perentorias de todos sus miembros. La ciudad ha avanzado en todos estos campos, lo cual le permite decir a quien cree que sólo mediante violencia es posible llevar a cabo verdadera justicia social: "mire, us-

ted con sus armas, con sus fusiles, no ha logrado el equivalente a las coberturas que tiene Bogotá, ni siquiera en las zonas donde ejerce presión sobre el gasto público". De esta manera, Bogotá le ha quitado a los violentos el argumento de la exclusión social como justificación para sus acciones.

De hecho, al mirar los indicadores de condiciones de vida que estima Planeación Nacional y al comparar los de Bogotá con las demás regiones, hay que reconocer que lo que se ha hecho aquí es notable, que vale la pena aprender de nuestra experiencia y, más importante aun, que es fundamental sostener nuestros logros. En el período 2001-2003, la inversión en los sectores de Educación, Servicios Públicos, Salud y Bienestar Social representó en promedio el 71,2% del total de la inversión directa de la ciudad. La inversión social pasó de $2.372.560 millones en 2001 a $3.358.404 millones en 2003 (pesos constantes de 2003). Si a la inversión social se suma la inversión en transporte y espacio público, el porcentaje sobre la inversión total asciende a 88.1% (ver Tabla 1).

Lo anterior quiere decir que de cada 100 pesos que se invierten en Bogotá, algo menos de 30 van para obras generales que sirven a todo el mundo (los grandes parques, la recuperación del espacio público, Transmilenio, etcétera) y algo más de 70 van primordialmente a estratos uno, dos y, en menor medida, tres.

LOGROS EN INCLUSIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

Salud y servicios públicos

La población afiliada al régimen de seguridad social ha aumentado de manera asombrosa como resultado del régimen *contributivo*: llegamos a 3,82 millones de afiliados en 2003. Con ello, a partir de 2001 se han creado 267.000 nuevos cupos en el régimen *subsidiado* (la meta inicial eran 200.000) lo cual resulta, a finales de 2003, en un total de afiliados de 1.370.000 (ver Gráfica 1). De esta manera, el total de asegurados en salud en la ciudad es en 2003 de 5,1 millones, lo que significa que aproximadamente tres de cada cuatro habitantes de la ciudad están cubiertos en salud.

Es claro que, de todos los servicios públicos, el agua y el alcantarillado son los de mayor impacto en la salubridad y la calidad de vida. La ciudad ha hecho en las últimas administraciones grandes esfuerzos para llevar el servicio a todos los hogares. En el año 2003 llegamos a 1.235.210 viviendas con alcantarillado y a 1.316.564 con acueducto. En porcentajes, la ciudad pasó de suministrar agua potable a un 78,7% de los hogares en 1993, a 100% en 2003; pasó de dotar con alcantarillado a un 70,8% de los hogares en 1993, a 94,9% en 2003 (en barrios legalizados; ver Gráfica 2).

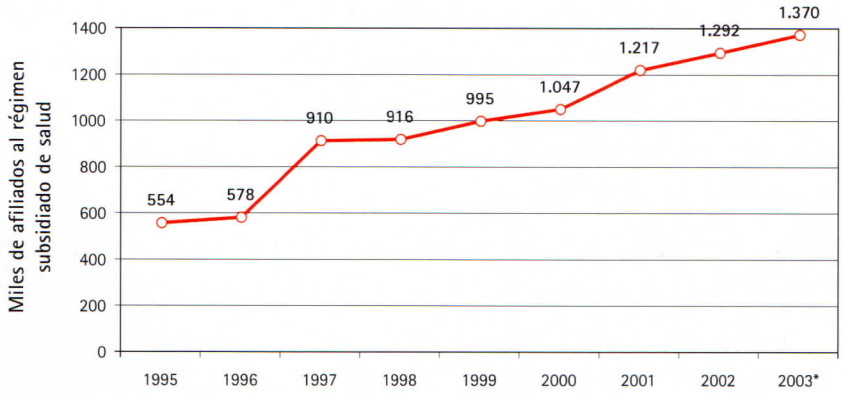
Atención a poblaciones vulnerables

Llamamos poblaciones vulnerables a aquellos grupos sociales cuya capacidad de autosostenimiento es precaria y que por ello requieren de manera especial atención y apoyo del gobierno de la ciudad. Entre estos grupos están niños y niñas menores de 5 años, familias gestantes, adultos mayores de 55 años, habitantes de la calle y personas en edad productiva pero en condiciones de extrema pobreza. La ciudad desarrolló programas para cada uno de estos grupos, principalmente a través de la acción del De-

SECTOR / ENTIDAD	2001	2002	2003	% PARTICIPACIÓN 2003
Educación	939.925	943.997	1.014.281	22,6%
Servicios Públicos	735.096	675.108	1.564.257	34,9%
Transporte y Espacio Público	499.019	591.531	650.921	14,5%
Salud	546.733	538.573	585.848	13,1%
Bienestar Social	150.805	155.567	194.018	4,3%
Gobierno	202.799	233.502	259.116	5,8%
Hacienda	70.883	68.833	63.246	1,4%
Cultura	59.791	63.119	86.914	1,9%
Gestión Pública Admirable	22.373	22.209	25.657	0,6%
Planeación y Competitividad	9.497	16.431	31.477	0,7%
Organismos de Control	3.340	6.641	4.354	0,1%
Total	**3.240.263**	**3.315.512**	**4.480.089**	**100,0%**

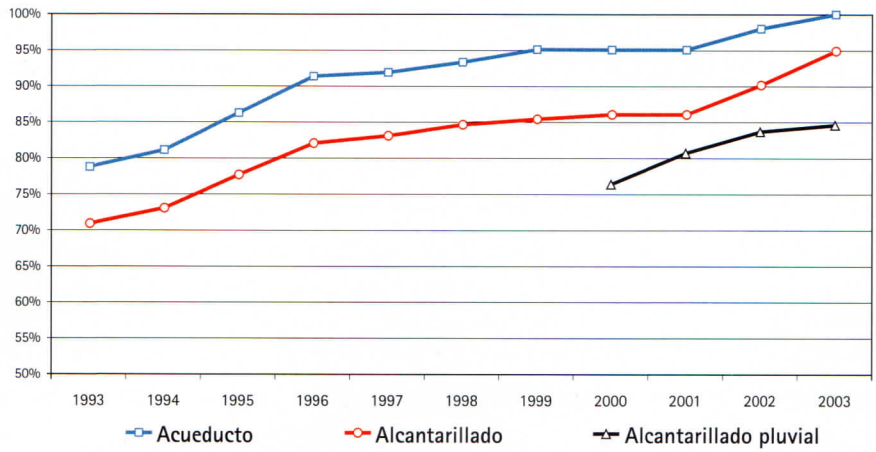
Tabla 1: Inversión Directa Sectorial 2001 - 2003, presupuesto general millones de pesos constantes de 2003

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital



Gráfica 1: Miles de afiliados al Régimen Subsidiado de Salud

Fuente: Secretaría de Salud del Distrito
* Al mes de octubre



Gráfica 2: Porcentaje de hogares con cobertura en barrios legalizados

Fuente: 1993 a 1995, estadística histórica Alcaldía Mayor de Bogotá - DAPD; 1996 a 2003, EAAB

partamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y del IDIPRON. La atención a estas poblaciones ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años. En términos de presupuesto, entre 1996 y 2003 la inversión de los programas adelantados por el DABS creció en promedio 53% real anualmente.

Respecto a la atención a la niñez, quisiera destacar los avances en educación temprana y nutrición infantil. Si a mí me preguntaran qué es lo que más desigualdad produce, diría que es la diferencia en la educación y nutrición tempranas. Hay que encargarse de que los años tempranos sean fértiles para el desarrollo afectivo, cognitivo y motriz de los niños. Como respuesta a este deber, el número de cupos que la ciudad ofrece para educación temprana aumentó entre 1997 y 2003 en un 25,5%, habiendo sido creados en ese periodo un total de 6.515 nuevos cupos. En el año 2003 el número total de cupos alcanzó los 32.015. Esto se ha logrado gracias a la acción conjunta del DABS, el ICBF y algunas cajas de compensación familiar, a través de cuya alianza se creó en 2000 la Red de Jardines Sociales, la cual cuenta actualmente con 16 Jardines en funcionamiento y 8 más en construcción. Adicionalmente, de los 189 Centros de Desarrollo Infantil con que cuenta el DABS, desde 1998 se han remodelado 113 para garantizar mejores condiciones de servicio. El mejoramiento de plantas físicas de estos centros ha venido acompañado de programas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza que en ellos se ofrece.

Según estimativos basados en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para el año 2001 el número de niños y niñas menores de 5 años con al menos una NBI era de 154.755, de los cuales 29.029 estaban en condiciones de miseria (más de dos NBI). Estoy seguro de que si la ciudad estuviera en capacidad de ofrecer cupos suficientes, una gran parte de esta población se beneficiaría enormemente con programas de educación temprana, y no solamente porque estar en los jardines sea un tiempo bien invertido para los niños; además de educación artística, pedagogía musical y desarrollo de lectura y escritura, dentro de los programas de educación temprana se ofrecen minutas y refuerzos alimenticios. Los seguimientos realizados a los niños atendidos muestran que su estado nutricional mejora cuando están en los jardines, que a mayor asistencia mayor es la mejoría y que en vacaciones tiende a haber desmejora. Dar una nutrición suficiente en estos años fundamentales del desarrollo físico de los niños es absolutamente clave. Actualmente un total de

180.000 niños reciben refrigerios de la ciudad (en jardines infantiles y primaria).

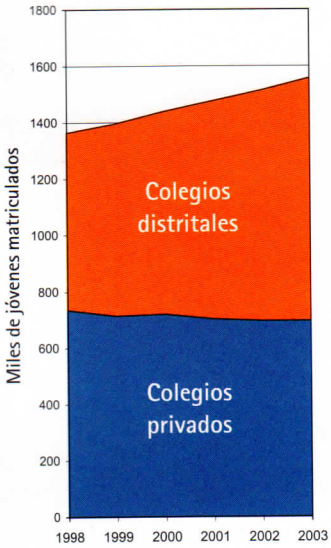
Por otra parte, dentro del programa *Familias Gestantes*, 11.310 familias fueron atendidas mediante bonos nutricionales en el año 2003. Además de la ayuda alimentaria, se han adelantado talleres para la formación de buenos hábitos nutricionales y de vida saludable. Asimismo, se ha trabajado en coordinación con la Secretaría de Salud para facilitar el acceso oportuno a servicios de preparación del parto y atención a los recién nacidos. De acuerdo con las cifras disponibles acerca de mujeres gestantes con NBI en la ciudad, la actual oferta permite atender el 41% de ellas, lo cual significa un aumento continuo desde 1998, cuando el porcentaje de cobertura era de 33%. Aunque hay un alto número de factores implicados, creo que es razonable afirmar que estos esfuerzos han contribuido a disminuir la tasa de mortalidad infantil y materna en la ciudad.

En términos de presupuesto, la atención a todos los grupos de población vulnerable ha aumentado en los últimos años. En el caso de los adultos mayores de 55 años, en el período 1995-2003 ha habido un crecimiento real anual promedio de 36% en la inversión. En 2003 la inversión superó los 29.000 millones. La atención a adultos mayores ha consistido en parte en lo que se llama "subsidios a la demanda", subsidios que por lo general se destinan a alimentación y que a partir de 2000 se han implementado mediante tarjetas inteligentes. En 2003 el número de subsidios fue de 20.200. Por otra parte, en cuanto a los habitantes de la calle, entre 2001 y 2002 hubo un aumento de la inversión de 68,4% y entre 2002 y 2003 de 24,95%. El IDIPRON pasó de atender a 3.000 niños y niñas de la calle en 1998 a más de 7.000 en 2003. Parte de la idea es reintegrar a estos niños y jóvenes al sistema productivo, lo cual se ha logrado parcialmente mediante convenios interinstitucionales: 1.400 empleos fueron generados en 2003 mediante este sistema.

Educación

La educación es la columna vertebral de la competitividad y la productividad. Por ello los logros en educación son también un tema del capítulo de productividad. Esto no quiere decir que la educación no sea tema de justicia social; lo es porque una de las mayores fuentes de inequidad es la desigualdad educativa. Pero la educación no es exclusivamente un tema de políticas compensatorias. Las políticas de educación deben enfocarse simultáneamente a disminuir desigualdades aumentando coberturas y garantizando educación para todos los niños en edad escolar, y a implementar aprendizajes que sean

Las políticas de educación deben enfocarse simultáneamente a disminuir desigualdades aumentando coberturas y garantizando educación para todos los niños en edad escolar, y a implementar aprendizajes que sean relevantes para el sistema productivo.



Gráfica 3: Matrícula oficial y no oficial en colegios de Bogotá.

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial - SED

relevantes para el sistema productivo y que formen jóvenes preparados para los retos de la competitividad. Entonces, el tema de cobertura es sin duda importante, pero la igualdad educativa lo es también y por ello debemos todos cooperar para educar con calidad.

En el año 2003, los recursos invertidos en educación representaron el 22,6% del presupuesto general del Distrito. El número de estudiantes a cargo de la ciudad es enorme y dado que el costo promedio de un cupo es aproximadamente $1.300.000 (de 2003), no debe sorprender el peso que la educación tiene dentro del presupuesto. La cobertura en educación ha aumentado de manera constante en los últimos años; entre 1998 y 2003 el total de atendidos por el sistema de educación pública aumentó un 27%, y alcanzó en ese último año 860.859 alumnos. En parte, el aumento en coberturas se ha logrado aprovechando al máximo la capacidad de los colegios públicos, esto es, atendiendo el mayor número posible de niños por aula y usando buses para trasladar niños a colegios distantes de su hogar pero con cupos disponibles. La eficiencia del sistema educativo tiene un límite, sin embargo, y estamos cerca de coparlo. Por último, hay que destacar que, como se ve claramente en la Gráfica 3, el Distrito pudo absorber un número importante de jóvenes que, por la difícil situación económica del país a partir de 1997, debieron abandonar la educación privada. De hecho, en el 2003 más de la mitad de quienes solicitaron un cupo oficial provenían del sistema privado.

Aun cuando la ciudad y el sistema educativo privado están en principio en capacidad de atender un 98% del total de la población en edad escolar, en la actualidad hay unos 70 mil jóvenes de estratos 1 y 2 por fuera del sistema educativo. En porcentajes, el promedio de asistencia a los distintos niveles de escolaridad en estratos 1 y 2 es de 74%, es decir que uno de cada cuatro niños de estratos 1 y 2 en edad escolar no está yendo a clases. Entonces, dada la proximidad del límite de eficiencia del sistema educativo, un gran reto a futuro será mejorar las tasas de cobertura en estos estratos y, más aun, sostenerlas respecto a esta población que está siempre en aumento. Por otra parte, el costo de sostener cada cupo educativo aumentará si se mantiene el empeño de mejorar progresivamente su calidad. Por esto, en el futuro la educación pública será una de las mayores responsabilidades de las administraciones de la ciudad: no solamente un cupo abierto es algo que, por ley, debe mantenerse, sino que además su calidad debe mejorarse progresivamente.

El modelo de colegios por concesión es una avance en cuanto a calidad. Son colegios pú-

blicos construidos por el Estado con las mejores especificaciones cuya operación es cedida por quince años a colegios privados y a universidades que han tenido buen desempeño. Éste es un experimento docente que está transportando modelos pedagógicos exitosos a los sectores populares. Ya hay 23 colegios operando bajo el sistema de concesión, los cuales atendieron en el año 2003 a 23.109 estudiantes. Es una fracción muy pequeña del total, pero tiene la gran utilidad de permitir comparaciones. Por ejemplo, tomamos una medida que establece coordinadores pedagógicos en los colegios públicos porque descubrimos que en los colegios en concesión la principal diferencia en la estructura de costos es la coordinación pedagógica. La idea es que haya un profesor que trabaja básicamente en poner de acuerdo a los profesores sobre qué se enseña. El rector solo no puede hacer eso porque tiene demasiada carga administrativa. Aprender de este modelo para mejorar el otro, medirlos con la misma vara y mostrar cómo hay colegios tradicionales que también son buenos, será incubador de la futura igualdad que aspiramos para los niños y niñas de nuestra ciudad.

Respecto al tema de medición, a partir de 1998 la Secretaría de Educación empezó a hacer evaluaciones de calidad educativa a través de exámenes bianuales de competencias básicas. Estas evaluaciones miden el desempeño de los estudiantes de tercero y quinto de primaria y séptimo y noveno de secundaria en áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias. Las evaluaciones son una herramienta importante para hacer seguimiento a la calidad de todos los colegios bogotanos. Las evaluaciones sirven, por ejemplo, para detectar los planteles más rezagados y diseñar programas de asistencia; además, hacen posible que los maestros vean claramente, bajo una perspectiva comparada, los logros y falencias de su labor. Respecto a las evaluaciones hechas a primaria, entre 1998 y 2000 se logró un incremento promedio de 16% en los puntajes de colegios oficiales y de 8% en los privados; entre 2000 y 2002 el incremento promedio fue de 17,5% en colegios oficiales y 13% en privados. En cuanto a secundaria, el incremento promedio de los colegios oficiales entre 1999 y 2001 fue de 13% y de 12% para colegios privados (los resultados de las evaluaciones a secundaria de calendario A solo estarán disponibles en el 2004). En resumen, la ciudad está mejorando en cobertura y también en calidad.

APORTAR DE BUENA GANA

Que la tributación sea un sistema de solidaridad sin sesgos ideológicos ni personales es admirable. Yo no sé cuál es el joven o la joven bogotana que se educa con el Predial que Adriana y yo pagamos al año, pero estoy seguro de que alguien se beneficia. Que uno mismo no vea los resultados de su aporte no quiere decir, por supuesto, que éste no tenga efecto. Pero el no ver claramente el impacto de los propios tributos puede incrementar la tentación de no pagarlos y, de este modo, de usar y disfrutar los bienes públicos de la ciudad (las bibliotecas públicas y el Transmilenio, los parques y las nuevas vías) sin contribuir.

El carácter público de los bienes generados por la tributación resulta así en una paradoja: a todos nos conviene que los bogotanos tributemos generosamente porque eso

repercute claramente en el nivel de vida de la colectividad; pero en términos de cada individuo, de quien busca únicamente maximizar su propia ganancia, lo mejor sería que los demás paguen y él disfrute los beneficios, obteniéndolos sin ningún costo. Pero si cada cual siguiera este raciocinio individualista, la sociedad entera terminaría en un colapso, con todos perjudicados. ¿Cómo conseguir entonces que la ley tributaria sea cumplida masivamente, a pesar de esta paradoja?

Más razones para tributar

Una manera de incentivar la tributación es mediante pedagogía, ayudando a que los ciudadanos vean la importancia que hace su aporte, el peso de su granito de arena. Algo que ha ayudado mucho en este sentido es la visibilidad de buena parte de las inversiones que ha hecho la ciudad en lo últimos años. La decisión del Alcalde Peñalosa de usar el capital de inversiones de la ciudad para construir bienes públicos en grande fue muy buena para la ciudad. Las obras realizadas se constituyeron en el argumento de fondo a favor de una reforma tributaria. Bastaba casi decirle a la gente "súbase en un taxi o en un bus y visite obras como las bibliotecas; conozca y mire cómo estas obras le cambian la vida a la gente".

Sin embargo, una buena parte de las inversiones de la ciudad, como la social, tiene grandes costos y un alto impacto, pero no se percibe fácilmente. Para estos casos decidimos hacer un esfuerzo de visibilización que tomó cuerpo en una campaña que llamamos la *Chiva Tributaria*. La idea era invitar a los empresarios bogotanos y a los medios de comunicación a que vieran lo que se hace con los impuestos, para que se convencieran y apoyaran la reforma tributaria que estábamos proponiendo. Los empresarios son quienes más impuestos pagan, por lo tanto son quienes más resistencia podrían ofrecer a cualquier incremento en la tributación. Lo que hicimos con ellos fue visitar las obras, los nuevos colegios, las Megabibliotecas, los barrios mejorados, pero también hacer que benefactor y beneficiario se conocieran, eliminar parcialmente el anonimato de la tributación. De ahí salieron experiencias muy bonitas: "mire, ese señor paga un montón de impuestos", "ah, mi papá también paga impuestos". Y de parte de algunos más, "yo no sabía que esto se hacía con mis impuestos, yo no sabía que niños como estos pueden tener las oportunidades que tienen porque alguien paga impuestos". Una de las frases más lindas que oí en esta campaña fue la de un niño cuando le pregunté "¿usted qué va a sentir cuando grande, cuando pague impuestos?" y me contestó "orgullo".

Paternidad responsable

Gran parte del auge en inversiones que vivió Bogotá al final de la década pasada se debió al éxito de una negociación que tuvo lugar en mi primera Administración, bajo el plan *Formar ciudad*. Superando todas las expectativas, la ciudad pudo capitalizar su Empresa de Energía con más de 2.000 millones de dólares. Este éxito dio lugar a inversiones extraordinarias en la ciudad y terminó por generar un gran reto: cuadrar la financiación permanente de sus gastos recurrentes y de mantenimiento. Las necesidades de operación y mantenimiento de buena parte de estas inversiones habían sido financiadas con recursos transitorios,

sin que se hubiera previsto o asegurado su cubrimiento a largo plazo; la cuenta que pasa el hospital anualmente, la de un colegio año tras año, habían sido cubiertas mediante recursos que, como los derivados de la capitalización de la Empresa de Energía y de las descapitalizaciones de Codensa y Emgesa, aparecen sólo una vez en la vida. Pero hacer las cosas bien implicaba financiar esos gastos recurrentes con recursos corrientes, es decir, con dineros que se recaudaran todos los años. Al final esto se logró.

En últimas se trató de un asunto de paternidad responsable. Bogotá gestó en los últimos años una serie de hijos e hijas, de los cuales todos somos progenitores; si la ciudad se le apuntó al sueño de garantizar unas condiciones de vida mínimas para todos y también de parques bien cuidados y bibliotecas con un excelente servicio, sería absurdo no garantizar sus costos de funcionamiento, que son relativamente bajos comparados con la inversión realizada. Fue así como la paternidad y maternidad responsable se constituyó en el argumento fundamental a favor de la reforma tributaria. Nuestra tesis básica es que para preservar, consolidar y continuar desarrollando los logros en la ciudad se debe replantear el esquema irresponsable de "financia la inversión, que después la operación y el mantenimiento aparecerán de algún lado", garantizando mayores recursos permanentes. Ésta es la médula del desafío de sostenibilidad que la ciudad tiene por delante: funcionar básicamente con recursos permanentes, sobre todo en lo que tiene que ver con gastos recurrentes.

110% con Bogotá

A comienzos de 2002, la Administración Distrital lanzó una campaña de pago voluntario de impuestos. Se sugirió un aporte voluntario de 10% adicional al valor normal en la declaración de impuestos (Impuesto de Industria y Comercio y Predial). En ese año, más de 63.000 ciudadanos decidieron hacer este pago adicional y la ciudad pudo recaudar así $1.177 millones. Esto equivale, por ejemplo, al costo de educar por un año a casi mil jóvenes. Hasta septiembre del año 2003 han aportado 110% casi 46.000 contribuyentes y se han recaudado $848 millones.

Creo que estos aportes voluntarios del *110% con Bogotá* han cambiado la idea que muchos ciudadanos tenían acerca del pago obligatorio. Algunos habrán dicho: "porque otros aportaron más, es justo pagar por lo menos lo que es obligatorio; además, lo que yo pago no parece tanto al lado de lo que ellos pagaron"; otros dirán: "es admirable que tantos gasten voluntariamente su dinero en la ciudad, en vez de en su propio consumo; la cosa

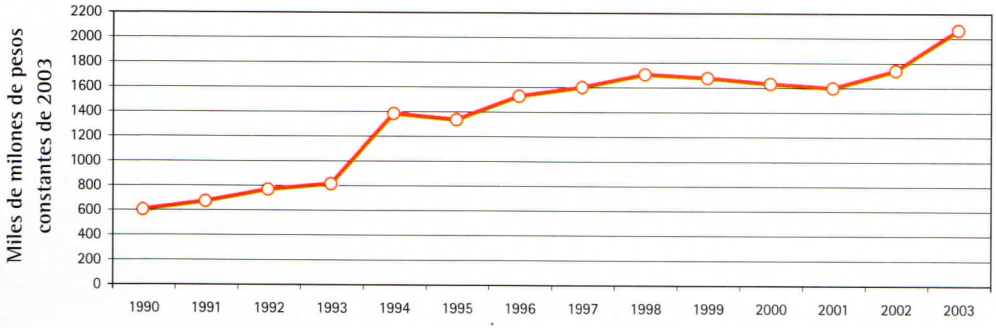
va por buen camino". Creo que el éxito de esta campaña constituye un mensaje para muchos en la política que creen que nadie quiere ni puede pagar más impuestos. Esto también lo mostró el impuesto nacional al patrimonio para seguridad, cobrado a finales de 2002. Con su pago se estableció que la cuestión de fondo no era carencia de recursos sino más bien lograr una buena comprensión de los méritos de la tributación.

Los tributadores voluntarios del 110% son divulgadores ideales de la cultura tributaria; cumplen un papel similar al de los *Caballeros de la Cebra* para la Cultura Ciudadana en mi primera Administración, esto es, son líderes de nuevos comportamientos cívicos. Los aportes voluntarios sirven en este caso como base para una pedagogía de lo ejemplar. En ella están en juego normas sociales y morales de aprobación, admiración y autogratificación que conjuntamente abren y muestran las posibilidades de la cooperación y la construcción de lo público. De una situación en la cual pagar impuestos es una obligación aburridora se pasa a una en donde hay razones para sentirse orgulloso y para felicitar a quien tributa. Esta estrategia de movilizar el orgullo y la aprobación social es una alternativa útil a la sanción legal y a la implementación del deber tributario por pura coerción. De hecho, una parte importante de la estrategia de cobros de la oficina de impuestos de la Secretaría de Hacienda se basó en la persuasión, no en la coerción. Además del *110% con Bogotá*, se enviaron declaraciones sugeridas a los contribuyentes, con la idea de que fueran avaladas voluntariamente, firmadas y pagadas. Este mecanismo funcionó muy bien.

SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LA CIUDAD

Al principio de mi gestión la ciudad tenía por delante un difícil reto de sostenibilidad. Además de que una parte importante de las inversiones hechas carecían de recursos de operación y mantenimiento, queríamos seguir avanzando en la dirección que la ciudad ya venía recorriendo; esto nos obligó a proponer una meta tributaria exigente. Lo más interesante y bonito del proceso fue que al final logramos cumplir esa meta, garantizar el sostenimiento mínimo de los logros de la ciudad y continuar construyendo sobre lo construido, pero por un camino distinto al que propusimos inicialmente. Éste fue uno de los frutos de la discusión pública, porque a través de un diálogo intenso y mediante sugerencias de empresarios y algunos concejales alteramos la estrategia y terminamos cumpliendo nuestros propósitos.

Sin embargo, para continuar avanzando en la dirección de los logros obtenidos en los últimos años hay que seguir fortaleciendo las finanzas del Distrito. Ya se han hecho importantes esfuerzos para incrementar los ingresos corrientes y aumentar la eficiencia de la gestión. Creo, no obstante, que muchas de las estrategias que seguimos para incrementar los ingresos sin incrementar las tarifas tienen un límite al cual ya nos hemos acercado. Por esa razón la Administración insistió tanto en el cobro del alumbrado público. No sólo dejar de subsidiar el alumbrado es hoy en día una práctica usual en muchos municipios del país, además quisimos dar a su recaudo una destinación específica que la mayoría de los ciudadanos apoyaría: más educación pública.



Gráfica 4: Fortalecimiento de los Ingresos Corrientes

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección de Estudios Económicos

Los ingresos corrientes, básicamente lo que ciudad recauda por sus diferentes impuestos, crecieron un 28% en términos reales entre el 2000 y el 2003. De un crecimiento real promedio inferior al 1% anual entre 1998 y 2000, los ingresos corrientes pasaron a registrar crecimientos promedio reales cercanos al 8,6% por año a partir de 2001, y además con una tendencia creciente. ¿Cómo hicimos esto? Gracias a una variedad de estrategias implementadas por la Secretaría de Hacienda: actualizar las bases gravables de predios y vehículos; aumentar gradualmente en 38% el Impuesto de Industria y Comercio y hacer más eficiente su cobro; eliminar los descuentos por pronto pago en el impuesto Predial y de vehículos. Además, el cambio en la legislación nacional que permitió aumentar en 5% la tarifa de la sobretasa a la gasolina significó un aumento importante en el recaudo. De otra parte, mediante una campaña antievasión muy efectiva se lograron recaudar $158.285 millones en 2002 y se esperan recaudar $177.000 millones en 2003, lo cual constituye una cifra insólita para este tipo de estrategias. Además, la aprobación de la Ley 715 de 2001, por la cual la participación de Bogotá en el total de transferencias pasó de 8,15% en el 2001 a 8,93% en el 2002, contribuyó a una mayor solidez financiera. Esta recuperación de las transferencias fue resultado de gestiones del Distrito con la Nación y el Congreso.

Igualmente, el control de gastos en los últimos tres años ha sido importante. Se han producido ahorros anuales superiores a los $200 mil millones, los cuales se han destinado sobre todo a gasto social y a inversión en infraestructura. Como en el caso de los ingresos corrientes, el ahorro se logró gracias a una variedad de estrategias. En 2001, y con base en estudios técnicos de carga de trabajo, se recortó en un tercio la planta de personal de la Administración Distrital y se dio así cumplimiento a la Ley 617 de 2000. Hubo también fuertes recortes en gastos generales y en rubros de servicios personales, y un aumento de salarios por debajo de la inflación. Además, se inició una reforma institucional que ha hecho más eficiente la capacidad de gestión del Distrito. El porcentaje del total de gastos que se destina hoy en día a funcionamiento está alrededor del 20%, cuando a finales de la pasada década rondaba el 26% y en 1990 estaba por encima del 50%. Como resultado de estas iniciativas, se logró un ahorro permanente anual en gastos de $130.000 millones (pesos constantes de 2003). La evolución de los ingresos corrientes de la ciudad se presenta en la Gráfica 4.

Por otra parte, la deuda del Distrito Capital presenta niveles bajos y sostenibles: representa hoy en día tan sólo 4% del PIB de Bogotá. Con el objetivo de mejorar aun más el perfil de la deuda y de reducir el riesgo cambiario, la Administración ha efectuado operaciones de sustitución de créditos en condiciones más favorables. Cabe también destacar que durante la presente Administración, y por primera vez en la historia del Distrito Capital, se colocaron bonos en mercados financieros internacionales por $100 millones de dólares. El Distrito Capital se constituyó en la primera entidad territorial colombiana y la segunda ciudad latinoamericana en emitir bonos en el mercado de capitales externo.

Adicionalmente, hemos avanzado mucho hacia un manejo responsable de los pasivos pensionales del Distrito, uno que asegure el pago de las obligaciones con los pensionados. La Administración se trazó como meta disponer de reservas en el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá por $100.000 millones a diciembre de 2003, algo que en este momento está a punto de lograrse. En tal caso, el Distrito contaría con un total de aproximadamente $270.000 millones de reservas para cubrir el pasivo pensional. Asimismo, el Gobierno Distrital expidió un decreto que obliga a incrementar cada año en al menos $30.000 millones de pesos la porción de estas reservas; este valor se incrementará año a año con la inflación hasta el 2010, fecha en la cual los rendimientos del capital ahorrado permitirán cumplir con los compromisos del pasivo.

El bajo nivel de endeudamiento y el manejo responsable de las pensiones hicieron que las calificadoras de riesgo mejoraran la calificación de Bogotá. Si fuera necesario endeudarse, hay ahora un amplio margen para que la ciudad lo haga. Como resultado de las políticas mencionadas anteriormente se logró en el 2002, y por primera vez en la historia del Distrito, la calificación AAA para operaciones en moneda nacional, calificación que se ratificó en el 2003. Las mejores calificaciones del Distrito no sólo demuestran la imagen positiva y sólida que observadores internacionales tienen de la finanzas de la ciudad, sino que además permiten a la ciudad endeudarse a menor costo, ahorrándole recursos a los bogotanos

3. GESTIÓN RACIONAL Y DEMOCRÁTICA

En buena medida, Bogotá ha recorrido un camino con logros en desarrollo urbano, inclusión social y comportamiento ciudadano porque empezó a manejar sus problemas racionalmente. En el pasado se acostumbraba hacer ciudad a través de remiendos, con iniciativas desarticuladas y, a veces, contradictorias. Ahora la ciudad está marcando un derrotero para luchar contra el mercado de la vivienda informal a través de los proyectos de Metrovivienda, en los cuales se busca que Estado, sector privado y comunidad se organicen y trabajen armónicamente. El esfuerzo por construir sobre lo construido y los avances en una administración más eficiente, transparente y centrada en el ciudadano han sido pasos fundamentales para formular e implementar políticas de mayor productividad colectiva. A través de una gestión racional y democrática, Bogotá es ahora más igualitaria en transporte, en la dotación y en el manejo del espacio público, y en el terreno de la salud y la educación. A este respecto no debemos olvidar que algunos años atrás la ciudad tenía un futuro incierto mientras que el país generaba grandes expectativas de desarrollo. Esta perspectiva se ha invertido y Bogotá se ha constituido en un faro de racionalidad. Tal y como lo confirmó el evento *Experiencia Bogotá, mercado de soluciones para ciudades mejores*, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2002, otras regiones de Colombia y ciudades de Latinoamérica empiezan a ver

en la experiencia de la ciudad lo que significa resolver los problemas racionalmente.

MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE E INCLUYENTE

Los logros de la ciudad en movilidad urbana son una clara ilustración de la manera en que Bogotá ha logrado formular soluciones exitosas para algunos de los principales desafíos del desarrollo urbano. La implementación de ciertas medidas para desestimular la utilización del vehículo particular, la puesta en marcha de estrategias para promover modalidades alternativas de movilización y la creación del sistema de transporte masivo Transmilenio, entre otros, han permitido que la ciudad construya un modelo de desarrollo incluyente, sostenible y productivo. Dichos avances en movilidad son consistentes, además, con el propósito de mejorar los factores ambientales que inciden en la salud de las personas. Gracias a la continuidad de los esfuerzos de las últimas tres administraciones y con el creciente acompañamiento de la ciudadanía, Bogotá ha sido capaz de darle sostenibilidad ambiental y financiera a sus avances, y ha hecho primar el beneficio colectivo sobre el interés particular.

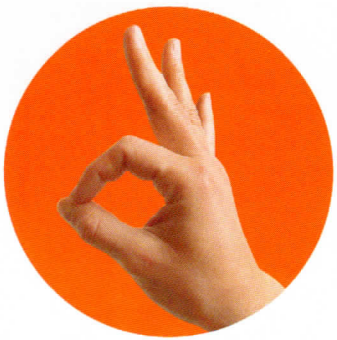
Pico y Placa: administración de la demanda y regulación de la oferta

En este contexto ha sido fundamental la restricción del uso del automóvil privado y la regulación de la oferta de transporte público con la adopción de la política de Pico y Placa. Tal y como sucedió con el ahorro de agua en la crisis de abastecimiento de 1997, hemos reconocido la utilidad de asumir un enfoque para administrar la demanda en vez de concentrar nuestros esfuerzos en ampliar la oferta; esto permite evitar mayores costos para la sociedad y facilita la sostenibilidad de los recursos o servicios. Dicho de otra manera, frente a un recurso escaso es posible o hacer un mayor esfuerzo tributario y financiero para volverlo de acceso universal, o buscar la manera de cambiar ciertos comportamientos ciudadanos para que su utilización sea lo más racional y eficiente posible. Éste es el caso de la infraestructura vial de la ciudad, cuya capacidad es limitada y cuya ampliación y mantenimiento requiere grandes inversiones. La medida de Pico y Placa es entonces una estrategia para lo-

No debemos olvidar que algunos años atrás la ciudad tenía un futuro incierto mientras que el país generaba grandes expectativas de desarrollo. Esta perspectiva se ha invertido y Bogotá se ha constituido en un faro de racionalidad.

grar una utilización homogénea de las vías disponibles; por decirlo de alguna manera, se busca que los ciudadanos utilicen su vehículo por turnos.

En Bogotá la restricción tiene una característica particular y es que se aplica únicamente en las horas pico, a diferencia de muchas otras ciudades latinoamericanas que la utilizan. Eso ayudó a reducir un efecto perverso que es el de la compra de un segundo o tercer carro para obviar la medida. La norma tiene hoy en día un buen nivel de cumplimiento gracias a la labor de la Policía Metropolitana y a la comprensión por parte de la ciudadanía de los beneficios colectivos que ésta representa. En el caso de la restricción para los vehículos de transporte público se ha llegado a un cumplimiento casi total porque existe un control social fuerte. A pesar de su obstinación inicial, los transportadores comprendieron que la medida busca repartir las horas de trabajo para lograr mayor eficiencia, es decir, regular la oferta haciendo más productiva su labor. De esta manera, es claro que quien incumple la restricción se está saltando su turno, utilizando horas de trabajo que no le corresponden y, en últimas, aprovechando el cumplimiento de los demás para su propio beneficio.



Transmilenio como una decisión racional y universalizable

La entrada en funcionamiento de Transmilenio también ha sido fundamental para reducir el costo que tiene para la ciudad el modelo del automóvil particular. A este respecto, el Alcalde Peñalosa intentó explicarle a la ciudadanía que el desplazamiento cotidiano de toda la población a partir de un modelo de transporte privado es imposible. Con esto envió un mensaje que yo como profesor de filosofía utilizo muy frecuentemente, el argumento de Kant que dice: "sigue reglas, pero reglas tales que tú puedas querer que todo el mundo las siga". Explicado de otra manera, si se defiende el modelo del carro particular como el transporte ideal para la ciudad, hay que imaginar los impuestos que habría que pagar para construir las vías capaces de sostener este flujo vehicular, para mitigar los costos ambientales, etcétera. Como es dudoso que la gente esté dispuesta a pagar lo que este modelo costaría, su implementación se vuelve problemática. En cambio el modelo del transporte público sí es universalizable a relativamente bajo costo y todos deberíamos estar dispuestos a dar los pasos necesarios para dotar a la ciudad de un sistema de transporte público eficiente y cómodo.

En términos generales, la creación de Transmilenio resolvió uno de los principales proble-

mas de administración pública que había tenido Bogotá: la ineficiencia en el debate público. Llevábamos cerca de cuarenta años discutiendo el tema del transporte público, hacíamos estudios de viabilidad del metro, celebrábamos acuerdos con el gobierno nacional, pero no obteníamos ningún resultado. Lo destacable es que aunque nos demoramos mucho tiempo en la discusión, ahora tenemos un sistema bastante eficiente y un plan de transporte a largo plazo. Con los mismos recursos que se requieren para la construcción de una primera línea de metro, será posible tener una cobertura casi total de transporte público. Una primera conclusión que resulta de lo anterior es que una ciudad es racional si en vez de encerrarse en una discusión limitada logra mirar sus problemas dentro de un contexto general. En este sentido fue de gran importancia reconocer que con las condiciones fiscales del país era inviable construir un metro como primera opción. Asimismo, tener en cuenta las experiencias exitosas de Quito, Curitiba y otras ciudades latinoamericanas fue de gran ayuda para tomar la decisión sobre la implementación de Transmilenio.

El sistema de Transmilenio es un hito de orden y de confianza ciudadana en Bogotá. Por una parte, le ha permitido a las personas aprender que vale la pena hacer fila y que es necesario respetar ciertas reglas. A ese respecto, Jean-Paul Sartre decía que la solidaridad de la fila ya es de por sí el descubrimiento de la solidaridad: cuando la gente espera su turno todos se ponen de acuerdo para evitar que alguien se cuele. Por otra parte, Transmilenio es un paso definitivo en la construcción de una ciudad más segura en la cual hay confianza entre desconocidos. Creo que esta es la huella más profunda que deja el sistema, esto es, la maravilla de poder sentirse tranquilo al lado de alguien con quien uno nunca se había encontrado en la vida y con quien probablemente nunca se volverá a encontrar.

Ciclorrutas

Otro componente esencial del nuevo modelo de transporte que la ciudad ha venido construyendo es el sistema de ciclorrutas. En mi anterior Administración, durante la asesoría de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA) para estudiar el sistema de transporte público de Bogotá, los japoneses llegaban con una sonrisa de oreja a oreja y decían con cierta ironía, "Alcalde, ahí van sus ciclorrutas de primeras"; ellos se habían convencido de que todo el equipo era fanático de las ciclorrutas. Esto en parte era cierto: en Planeación Distrital y en el IDU había fundamentalistas del ciclismo y yo mismo, como profesor, había utilizado la bicicleta como medio de transporte por cerca de quince años. Los japoneses eran algo escépticos con respecto al impacto que las ciclorrutas podían tener sobre el transporte en la ciudad, pero de todos modos respetaban la prioridad que la Administración les había dado. Esto quedó incorporado en el Plan Maestro de Transporte y luego fue desarrollado en el IDU con la construcción de una primera ciclorruta alrededor del humedal de Suba. Posteriormente, la Administración Peñalosa diseñó, financió y construyó el sistema que hoy tenemos, dotando a la ciudad de un circuito completo de ciclorrutas mucho más rápidamente de lo que yo mismo hubiera soñado. Con respecto al volumen de movilización en bicicleta tenemos una meta supremamente optimista: aspiramos a que 30% de los viajes totales en

el futuro se realicen en bicicleta, pero nuestro objetivo inmediato más modesto es subirlo del 4% actual a 15%. Éste ya sería un logro muy impactante que descargaría a las vías de una gran parte de la congestión de tráfico y que además colocaría la vida cotidiana de la ciudad en otro plano cultural.

Recuperación y construcción del espacio público

Dentro de la búsqueda por consolidar un modelo de desarrollo urbano fundado en la primacía del interés público sobre el interés privado, la ciudad dio inicio desde 1995 a procesos masivos de recuperación del espacio público. En mi anterior Administración esto comenzó con la ejecución de una orden judicial para liberar el espacio público en el sector del 12 de Octubre. Posteriormente, el Alcalde Peñalosa llevó la recuperación y construcción de espacio público a un nivel aplicable a toda la ciudad, marcando claramente un principio propio del Estado de Derecho, esto es, el hecho de que la ley es para todos. Los estratos altos aprendieron a no utilizar los andenes como parqueadero y los estratos más populares aprendieron que no se podía acudir a la invasión del espacio público para vender sus mercancías. Es impresionante el consenso que hoy en día tiene la regla y obviamente para ello ha sido fundamental la inversión en mantenimiento, recuperación y construcción de andenes.

En los últimos cinco años la Avenida Quince y la Avenida Jiménez fueron recuperadas y peatonalizadas. En esta última, el arquitecto Rogelio Salmona hizo un diseño para que parte del agua del Río San Francisco corriera nuevamente por la superficie. Allí funcionó inicialmente el sector financiero de Bogotá y siguen existiendo muchos edificios que en un proceso de renovación urbana pueden cumplir unas funciones muy favorables al redesarrollo del centro de la ciudad. He constatado que en Lima, en Quito y en México, el centro de la ciudad es retomado y revitalizado, permitiendo proteger una serie de inversiones y recuperando una infraestructura de enorme valor histórico. Un ejemplo digno de tener en cuenta es San Victorino, que hace mucho tiempo había sido una plaza importante de la ciudad y terminó siendo ocupada por la venta informal de artículos, muchos de ellos de contrabando. Hoy vuelve a ser una bellísima plaza con una hermosa escultura, visitada por ciudadanos provenientes de todos los sectores de Bogotá. La plaza de San Victorino deberá convertirse, junto con el Parque del Tercer Milenio, en semilla de renovación urbana para un sector muy deteriorado de la ciudad, como era la Calle del Cartucho.

Construir sobre lo construido

En la planeación urbana la vida me ha dado varias lecciones. En 1988 un grupo de profesores de la Universidad Nacional me mostró unos planos que habían elaborado y cuyo título era "Parque Simón Bolívar: un parque más grande que el *Central Park* de Nueva York en el corazón de Bogotá". Me acuerdo que en ese momento yo pensaba, "cómo hago para que no se me vea el escepticismo, estos pobres soñadores". Ahora cada vez que sobrevuelo el Parque Simón Bolívar o cada vez que lo visito pienso, "tenga para que vea". Todos los que trabajamos en ciudades como Bogotá debemos estar abiertos a que ideas como ésa se materialicen en tiempos relativamente cortos. La construcción del Parque Simón Bolívar se logró en menos de siete años; la recuperación del espacio público, las ciclorrutas y Transmilenio, en menos de cuatro, pasando con una velocidad impresionante de lo soñado a lo realizado.

Esta continuidad significa añadir capas de perfeccionamiento y de transformación a los programas estructurales que lleva a cabo la ciudad. Es en ese marco que aparece lo novedoso de Bogotá; la transformación de la ciudad en términos de infraestructura y comportamiento ciudadano ha sido posible en gran medida gracias a la convergencia de los esfuerzos de diferentes administraciones y por la definición, cada vez más clara, de las prioridades de la gestión. Quien trata de abrir trocha nueva puede terminar metido en un zarzal. En este sentido considero que lo nuevo prácticamente siempre surge de una enorme fidelidad con lo heredado. En mi caso, la decisión de dar continuidad a los proyectos e iniciativas de administraciones anteriores fue consciente. Adicionalmente, la ley plantea una cierta prioridad enfocada hacia terminar las obras inconclusas, lo cual nos llevó a priorizar los proyectos que venían de atrás, aun a costa de algunas iniciativas previstas en el Programa de Gobierno.

Los límites de lo técnico

En lo que respecta a la Alcaldía se puede decir que ésta debe administrar proyectos priorizados de manera técnica, racional y democrática. Sin embargo, a la hora de priorizar surgen dilemas que la técnica no alcanza a resolver y que pertenecen más bien al terreno de la ética. Por ejemplo, elegir entre destinar recursos para generar nuevos cupos educativos o para implementar estrategias que pueden reducir el número de muertes violentas no es para nada un asunto técnico. La técnica puede señalar cómo aumentar la eficiencia de la educación o de la seguridad, pero escoger entre invertir en uno o en otro es definitivamente un dilema ético. En un caso menos dramático, decidir entre invertir en la recuperación y construcción de espacio público o en la reparación de las vías de la ciudad no es principalmente un asunto técnico; tiene que ver más bien con la construcción colectiva de una visión de ciudad y con la definición de prioridades a través del debate público. Así, la ciudad ha decidido que su desarrollo urbano no debe estar centrado en el modelo del vehículo particular. Iniciativas como la del Día sin Carro, la cual fue democráticamente establecida, son una manera de avanzar en la construcción de esa visión de ciudad.

LA REVOLUCIÓN COPERNICANA

Durante mucho tiempo la imagen predominante del universo ubicaba a la Tierra en el centro y a los demás cuerpos celestes, incluyendo al sol, dando vueltas alrededor nuestro. En el siglo XVI Nicolás Copérnico sugirió que en el centro estaba el sol y que éramos nosotros los que girábamos a su alrededor. A este cambio en la manera en que se organizaba el cosmos se le llamó revolución copernicana. El cambio no fue inmediato, Copérnico y muchos astrónomos después de él enfrentaron muchas críticas y censuras, en parte por las implicaciones que dicha revolución tenía para el orden religioso y cultural de la época. Fue bastante mareador para la humanidad descubrir que estábamos en un planeta más.

Nosotros hemos querido hacer algo parecido, una revolución copernicana en donde el ciudadano pase a ser el centro de la gestión. En cierto sentido esto sucede en cualquier buena Administración, pues su labor está de hecho orientada a servir a la ciudadanía. El trabajo que hemos hecho en términos de protección a la vida y de justicia social obviamente implica el esfuerzo de un gobierno orientado al bienestar del ciudadano. Sin embargo, hay otros aspectos de la relación directa de las entidades estatales con el ciudadano que a veces no marchan bien. Con frecuencia la gente se siente perdida cuando va a pedir un certificado o un permiso, o cuando va a pagar impuestos o una factura de servicio público, o cuando quiere averiguar en qué y cómo está trabajando la Administración. La Alcaldía Mayor y todas las entidades del Distrito son instituciones que, como cualquier empresa, manejan una gran cantidad de información y de trámites. El trabajo y la información se mueven a un ritmo y de una manera que generalmente se acomoda más a la institución que al ciudadano. Por ejemplo, la existencia de varias entidades relacionadas con un mismo tema puede tener sentido desde el punto de vista institucional, de la división de tareas, pero con muchísima frecuencia confunde a la gente que, ante algún problema, no sabe a cuál de todas debe dirigirse. Otro ejemplo: los informes sobre la ejecución presupuestal suelen ser bastante técnicos, suelen ser elaborados por algún experto para que otros expertos los revisen. Convertir esa información en un material que cualquier persona pueda entender no es fácil. El propósito es, entonces, que al ciudadano no le toque acomodarse a la Administración y que más bien ocurra lo contrario, que las instituciones giren alrededor de él.

Llevar a cabo la revolución copernicana en este ámbito incluye varias tareas. En primer

lugar, se deben hacer mejoras en términos de calidad y eficiencia de la atención que el ciudadano recibe de parte de los funcionarios de la Administración; en este sentido, los planes de la Administración deben organizar el trabajo de la manera más eficiente posible, establecer metas claras y facilitar la evaluación de su ejecución. En segundo lugar, hay que hacer un esfuerzo para que la información que circula internamente pueda ser visible para todos. El que una gestión sea transparente no sólo tiene que ver con la honestidad de los gobernantes sino también con su capacidad de mostrar claramente la manera en que han actuado, los resultados que han obtenido y las fallas que no han podido evitar. Esta transparencia es clave porque genera confianza en el ciudadano y hace posible el control social.

Los esfuerzos que un gobierno hace por mejorar la atención que brinda a los ciudadanos, por hacer su gestión transparente y por ser eficiente no son muy visibles. Sin embargo, es importante destacarlos, en parte porque la dedicación y el trabajo de muchos funcionarios merecen ese reconocimiento y en parte para que los ciudadanos confíen más en las instituciones, se preocupen por estos temas y cuiden lo que se ha logrado. A esto apunta el nombre del Objetivo del Plan de Desarrollo correspondiente a toda esta labor: Gestión Pública Admirable.

En el Programa de Gobierno los temas de eficiencia y legitimidad institucional hacían parte de Cultura Ciudadana. Sin embargo, los programas y proyectos relacionados con estos temas eran tantos que nos pareció conveniente abrirles un espacio propio como Objetivo, cuya orientación básica fue la siguiente idea: Cultura Ciudadana no sólo se ocupa de promover la autorregulación en los ciudadanos sino también en los funcionarios y, sobre todo, la mutua regulación entre ciudadanos y funcionarios. En otras palabras, Gestión Pública Admirable significa también un esfuerzo por consolidar una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. La eficiencia y la calidad de los bienes y servicios que presta el primero dependen de su capacidad política y administrativa pero también del control constante de los ciudadanos. El agente óptimo en este proceso es un ciudadano que aspira a superar la fase de limitarse a cumplir exigencias mínimas para lograr expresar, hacer y comunicar mucho más. Un ciudadano así ayudaría a elevar el compromiso de los servidores públicos y, viceversa, servidores públicos altamente motivados en el servicio al ciudadano son constructores de ciudadanía.

Transparencia y control social

La transparencia de la gestión es clave porque genera confianza en los ciudadanos y estimula el control social de la Administración. Estar al tanto del cumplimiento de los compromisos que los gobernantes adquieren en su Programa de Gobierno es un deber ciudadano. Otro efecto muy importante de la participación es que enriquece la gestión. En efecto, al hacer control social la gente manifiesta sus preferencias, sus intereses, sus necesidades, hace sugerencias, llama la atención sobre cosas que se pueden estar quedando por fuera de la gestión, etcétera. Todo esto ayuda a completar la lista de tareas importantes y también a ampliar el repertorio de soluciones disponibles. Enton-

ces el control social no es sólo un asunto de rendir cuentas a los ciudadanos, sino también de participar en la planeación y ejecución.

Durante esta Administración se llevaron a cabo tres audiencias de rendición de cuentas generales y dos sobre la contratación del Distrito. El objetivo de las primeras es presentar el nivel de cumplimiento de los compromisos que aparecen en el Plan de Desarrollo. También se realizaron Encuentros Ciudadanos, los cuales son una rendición de cuentas sobre el trabajo de la Alcaldía Mayor y la Alcaldía Local en cada localidad. Por último, la Veeduría Distrital produce regularmente informes sobre la gestión que aparecen en publicaciones o que pueden ser consultados en línea (www.veeduriadistrital.gov.co).

La gestión contractual del Estado es uno de los puntos más sensibles al tema de la transparencia. Tradicionalmente es en la contratación estatal donde proliferan la corrupción y el clientelismo. Por lo tanto, es de vital importancia que la labor de los organismos de control como la Contraloría, la Personería y la Veeduría Distrital sea eficiente. En esta Administración hemos creado, además, un espacio para que esa tarea de vigilancia pueda ser ejercida por cualquier persona. Se trata del portal de Internet *Contratación a la Vista* (www.bogota.gov.co/Contratacion), a través del cual los ciudadanos pueden consultar *todos* los contratos celebrados por el Distrito.

La Alcaldía Mayor y todas las entidades distritales avanzaron mucho en términos de transparencia, pero la ciudadanía también ha hecho aportes muy importantes. Quiero destacar en este sentido la labor del Proyecto *Bogotá cómo vamos* de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá. Se trata de una iniciativa de control social organizado en la que participa una porción representativa de la ciudadanía a través de una encuesta de percepción anual. En las evaluaciones también toman parte expertos en varias áreas. *Bogotá cómo vamos* le proporciona un espacio muy importante a la Administración para que exponga y discuta su trabajo y, además, ayuda mucho a mostrar la gestión en términos claros y comprensibles para todos.

Algunos avances en servicio al ciudadano

Al pedir información sobre las actividades de la Administración, al pagar las facturas de servicios públicos y los impuestos, al pedir un registro o un permiso, el ciudadano se relaciona de manera directa con el Distrito. A veces la relación no va más allá de la factura que llega a la residencia, a veces implica una llamada telefónica o hay casos en que la rela-

ción es cara a cara con un funcionario en la ventanilla de alguna entidad. En cualquier caso, la idea es que la gente reciba información o realice trámites de la manera más eficiente, clara y cómoda posible. Este propósito aparece dentro del Objetivo Gestión Pública Admirable del Plan de Desarrollo como el programa *Servimos al ciudadano*, el cual pretende "reconocer la obligación de prestar un servicio más amable y efectivo a los ciudadanos, reduciendo y mejorando trámites y ofreciendo mejores condiciones para la prestación del servicio".

Uno de los avances en este campo tiene que ver con la rapidez y la calidad de la atención en los Centros de Atención Distrital Especializados o CADE. Allí se puede recibir atención de varias entidades distritales en un solo lugar. Durante esta Administración, el concepto se extendió a más modalidades: los RAPICADE y el SUPERCADE. Los primeros facilitan el pago de facturas de servicios públicos. Esto es de gran ayuda para muchas personas de estratos 1 y 2 que no tienen acceso a entidades bancarias para hacer estos pagos. Además, el tiempo de espera es muy corto, apenas 5,5 minutos en promedio. Por último, el SUPERCADE será algo así como un supermercado de servicios en el que se podrán hacer 240 trámites. El primero de éstos abrirá sus puertas a finales del 2003 y se tiene previsto la puesta en funcionamiento de dos más, uno en el portal de Transmilenio del Tintal y el otro en el portal de Transmilenio de Suba. Los bogotanos ahora también pueden acceder a algunos servicios que prestan los CADE a través de la Red Capital en Internet (www.alcaldiabogota-.gov.co/redcapital). Por último, está la línea de atención telefónica 195. El ciudadano tiene la posibilidad de formular quejas y reclamos en todos los puntos de atención personalizada, en los sitios de Internet y la Línea 195.

En cuanto a mejoras en trámites particulares, se creó, mediante convenio suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá, la Ventanilla Única del Empresario, con la cual el trámite para la creación de una empresa pasó de demorarse dos meses y de implicar un paseo por varias entidades a poder realizarse en un solo lugar y en tan solo un día. La ventanilla funciona en los ocho puntos de atención de la Cámara de Comercio.

II. Construcción de ciudadanía

4. CULTURA CIUDADANA Y CULTURA DEL ATAJO

¿QUÉ ES LA CULTURA DEL ATAJO?

Básicamente, que prima el resultado a corto plazo. El fenómeno es parte de la mitología colombiana, está en muchos de los diagnósticos sobre cómo somos los colombianos. Decimos que somos muy recursivos, muy capaces de salir al otro lado utilizando medios improvisados. Viaja alguien en una camioneta de Tunja a Bogotá, se vara y en un taller totalmente empírico al lado de la carretera le cruzan unos cables, le hacen puentes y al final llega a Bogotá. No importa que el remiendo sea malo para el motor, que luego haya que cambiar el alternador, la bobina, etcétera, se llegó a Bogotá. Ahí está el famoso dicho, "colombiano no se vara". Somos buenos optimizadores en el corto plazo.

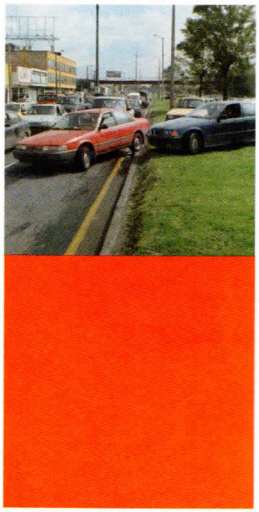
De manera más precisa, decimos que se toma un atajo cuando se alcanza una meta de una manera que permite ahorrar tiempo, distancia, esfuerzo o dinero respecto a métodos o caminos más convencionales. Por ello, para que un atajo sea posible debe haber un camino estándar o convencional, respecto al cual el atajo ahorra recursos; en otras palabras, alguien debe haberse arriesgado a buscar un camino distinto al estándar, y ese camino debe haberle resultado mejor, debe haberle significado un ahorro. Hay cultura del atajo cuando parte de la sociedad practica, acepta o incluso promueve que las acciones se racionalicen de esta manera, en términos de resultados de corto plazo, utilizando medios poco regulados, medios a veces inusuales, a

veces inmorales y a veces hasta ilegales. En la cultura del atajo fácilmente se cambian formas de acción más seguras y legales por otras percibidas como más rápidas y efectivas, aunque sean ilegales.

Con la definición anterior de cultura del atajo se pueden describir una buena cantidad de fenómenos de nuestra sociedad y se puede también explicar en qué antídotos hemos trabajado desde la Alcaldía. Es necesario entender que enfrentar la costumbre de tomar por el camino más corto en los comportamientos más cotidianos es importante para luchar contra otros atajos más graves, como la violencia o la corrupción.

Algunos ejemplos

Las más claras ilustraciones del atajo, y de la lucha contra la cultura del atajo, aparecen en las calles. Ejemplos muy típicos serían cruzar una calle en diagonal y por la mitad de la cuadra, o ahorrarse la caminata hasta el puente peatonal, tratando de seguir el camino más corto hacia el lugar de destino. En ambos casos se ha ahorrado tiempo y distancia, pero también se ha incumplido una norma de tránsito y se ha corrido mayor riesgo de ser víctima de un accidente. Cuando la ciudad, con ayuda del Fondo de Prevención Vial, marcó estrellas en cada lugar donde en los últimos cinco años un peatón ha fallecido al ser atropellado, indica claramente las consecuencias de tomar un atajo. Los peatones que se toman el trabajo de mover su humanidad algunos metros más para cruzar por un puente o una cebra están expresando, ya no con palabras sino con su cuerpo, que no van a tomar el atajo, que valoran más la vida y su seguridad que los minutos que podrían ganar.



A los atajos en la vía pertenece también el pasar por el cruce peatonal cuando el semáforo para peatones indica que no debe hacerse. En este caso, como al saltarse el turno en una sala de espera o al colarse en una fila, no se ahorra distancia de camino pero sí tiempo. Responder a una pregunta en un examen copiando y ganar una licitación sobornando son también formas de atajo. En ambos casos se violan normas legales y sociales con la idea de seguir un camino rápido

para alcanzar una meta deseada. Por otra parte, el clientelismo es un atajo respecto a mecanismos democráticos legítimos, y busca obtener rápidos beneficios individuales. El dinero fácil y el narcotráfico son atajos hacia la riqueza; se toma un camino ilegal que conlleva altísimos riesgos pero también, en caso de éxito, muy altos rendimientos económicos. Un atajo especialmente grave es el de ejercer justicia por mano propia, por ejemplo cuando alguien decide vengar el asesinato de un familiar. El vengador no denuncia ni espera a que el Estado se haga cargo de la situación, sino que decide él mismo hacer lo que equivaldría a la investigación, la captura, el juicio y la ejecución de la pena; sigue las vías de hecho en vez de las del derecho.

Devaluación de consecuencias remotas

En general, seguir atajos implica devaluar o desestimar las consecuencias más remotas de la acción, en al menos dos sentidos. En primer lugar, se desestiman consecuencias en sentido temporal: "la decisión que tomamos hoy puede provocar grandes embotellamientos de tráfico dentro de diez años, pero eso ahora no importa". El dicho "cada día trae su afán" podría leerse como una expresión de esta perspectiva temporal limitada. Podemos también describir este fenómeno con la ayuda de lo que algunos científicos sociales llaman una alta tasa de descuento, lo cual consiste en valorar muy pobremente en el presente las ganancias o pérdidas futuras, en considerarlas despreciables (una ilustración muy sencilla: los últimos diez años de salud de mi vida dependen mucho de mi dieta actual y, aunque yo valoro esos años y me importa vivirlos con buena salud, al compararlos con el placer del chicharrón que podría comer hoy al mediodía, el chicharrón gana).

En segundo lugar, se desestiman consecuencias remotas en un sentido socio-cultural: "las consecuencias de mis decisiones para gente cercana o parecida a mí las tengo en cuenta, pero a medida que me alejo social y geográficamente me importan menos". Es el caso del alto valor que se da a la familia en nuestro país. A muchos nos suelen importar sobre todo las consecuencias que tendrán nuestros actos para "los nuestros". Nos importan quizás en segundo lugar quienes son más parecidos a nosotros, digamos quienes viven en nuestro mismo barrio o fueron al mismo colegio que nosotros, y sólo en último lugar nos preocupa la humanidad entera. De esta manera, en la cultura del atajo las consecuencias que tienen las acciones para personas muy distintas a quien actúa son subestimadas. Como en el caso temporal, tomar un atajo puede terminar teniendo consecuencias indeseables e

imprevistas en lo socio-cultural, consecuencias que pueden incluso afectar de manera imprevista a quienes pertenecen a nuestro círculo social más cercano.

Atajos y medios ilegítimos

En la cultura del atajo, la decisión acerca de los medios a utilizar se basa sobre todo en su efectividad a corto plazo. Esto genera la tentación de acudir a métodos indebidos, bien sea perjudiciales en el largo plazo, inmorales o ilegales. La idea de tasa de descuento es de nuevo útil para explicar esto. Lograr las cosas por el buen camino, aun a costa de demorar el momento en el cual se consigue el resultado, es más fácil cuando hay una tasa de descuento baja, es decir, si lo que pase en el futuro se valora más. Si el futuro importa poco, tendemos a perseguir nuestros objetivos basándonos sobre todo en la obtención rápida de resultados. Una alta tasa de descuento aplicada a las sanciones morales, culturales o legales, facilita la desregulación de medios. Por ejemplo, cuando hay cultura del atajo, el miedo al castigo legal se vuelve menos efectivo: el castigo no es solamente una posibilidad "remota" en el sentido de la probabilidad de ser capturado, sino que además se percibe como una posibilidad lejana en el tiempo y por ello menos importante.

El problema de la cultura del atajo consiste en que con frecuencia el atajo está prohibido por la ley pero no por una norma moral o social. En muchos casos no sólo no existe la censura social a los atajos, sino que éstos son más bien objeto de reconocimiento y aplauso. Lamentablemente este fenómeno nos es bastante familiar: en muchas circunstancias y contextos se celebra al "pícaro", al "vivo", al que obtiene beneficios saltándose la ley.

En lo que sigue expondré lo que he llamado la hipótesis del divorcio entre normas legales, morales y sociales. Dicha hipótesis permitirá comprender en mayor detalle la cultura del atajo. En síntesis, se trata de la postulación de tres sistemas reguladores de la conducta individual cuya interacción puede ser intervenida, en buena medida a través de la pedagogía, para modificar conductas que, como la cultura del atajo, son moral o socialmente aceptadas pero ilegales, y que son además colectivamente destructivas. Las acciones que hemos desarrollado bajo el nombre de Cultura Ciudadana se orientaron hacia la armonización de estos tres sistemas reguladores.

En la cultura del atajo, la decisión acerca de los medios a utilizar se basa sobre todo en su efectividad a corto plazo. Esto genera la tentación de acudir a métodos indebidos, bien sea perjudiciales en el largo plazo, inmorales o ilegales.

ARMONÍA Y DIVORCIO ENTRE LEY, MORAL Y CULTURA

Tres sistemas reguladores

Es posible hacer una distinción entre tres tipos diferentes de reglas o normas: las jurídi-

cas (las leyes), las morales (o de la conciencia), y las culturales (las que comparte una comunidad informalmente). Los motivos para obedecer una norma cambian de acuerdo con el tipo de norma en cuestión. Por ello, una manera de explicar cada uno de los tres sistemas reguladores es considerando las razones por las cuales obedecemos sus respectivas normas.

Uno puede obedecer la *regulación legal* porque le parece admirable, porque admira la manera como ha sido creada o como es aplicada, o porque admira sus efectos. Personalmente admiro el debido proceso, me parece un invento magistral. Aun al peor delincuente se le adelanta un proceso, se le acusa y se le da la oportunidad de contrargumentar, de controvertir las pruebas y de justificar su comportamiento. Únicamente si se le vence en la argumentación, de una manera que quede documentada y que es revisable por un tribunal superior, se le puede condenar. De otra parte, la admiración por los objetivos de la ley muchas veces corresponde a la comprensión de su conveniencia o necesidad. Uno fácilmente puede ver que es conveniente no lavar los carros con jabón en sitios donde el agua fluye al sistema de alcantarillado pluvial o de aguas naturales. Hoy en día en casi la mitad de la ciudad el agua lluvia es recogida, separada y conducida a humedales y, por lo tanto, quien lave el carro con jabón puede estar contaminando el humedal, en cuya recuperación la ciudad ha invertido muchos recursos. Por último, también hay personas que obedecen la ley simplemente porque sienten el deber de obedecerla, hasta el punto de estar dispuestas a cumplir una norma legal con la que no están de acuerdo.

De otro lado, un elemento muy importante en el cumplimiento de la ley es el temor a la sanción legal, a la multa o a la cárcel. En el ejemplo anterior alguien hubiera podido preguntar "¿de cuánto es la multa si uno incumple esta norma?" y abstenerse de lavar el carro en el lugar prohibido por el temor de recibirla. Personalmente encuentro esta segunda razón para obedecer la ley menos convincente y por ello más débil que la admiración o la adhesión razonable. No creo, por ejemplo, que haya muchas personas que no siendo homicidas pasarían a serlo si se bajara de quince a siete años la pena por este delito. Es posible que en la sociedad haya casos límite en los que ciertos individuos harían ese cambio, pero la mayoría de nosotros no matamos porque compartimos el enunciado de la Constitución colombiana donde se establece que el derecho a la vida es inviolable.

La *regulación moral* está muy ligada a la autonomía personal y a la formación del pro-

pio criterio, a lo que en la tradición católica más clásica se designaba como la edad de la razón: la aparición de un criterio personal que se traduce en voz de la conciencia, en el grillo de Pinocho. La obediencia a las normas morales puede derivarse del placer que produce obedecerlas o del sentido del deber. En este último caso, uno actúa solamente por deber, no porque la acción pueda producir placer o dolor, o por alguna otra consecuencia; cuando se trata de deber, no hay cálculos de costo o beneficio que influyan en la decisión que se toma. De otro lado, algunas personas obedecen las normas morales porque al hacerlo sienten que han sido consistentes o coherentes consigo mismas y eso les produce satisfacción. Por ejemplo, si uno tiene como principio moral no decir mentiras, entonces no decirlas incluso cuando uno está muy tentado a hacerlo es gratificante. En esos casos se experimenta una sensación de armonía con uno mismo. La sensación contraria, un sentimiento de discordia o discrepancia con uno mismo, funciona como castigo o sanción moral y en general recibe el nombre de culpa. El temor a la culpa también puede generar obediencia a la regulación moral.

Por último, está la *regulación cultural o social*. Cómo vestirse de acuerdo con la ocasión, cómo hablar de acuerdo con el grado de familiaridad que uno tenga con el interlocutor, qué tipo de relación se debe establecer con los compañeros de trabajo, entre otros, son comportamientos regulados por normas sociales. A diferencia de las morales, éstas dependen no tanto de la conciencia de cada individuo como del grupo del que uno hace parte. Así, tutear a desconocidos es incómodo e incluso grosero en algunas regiones del país mientras en otras es normal; en algunos lugares y contextos el "tú" indica familiaridad mientras que en otros es señal de jerarquía. Aunque algunas de estas normas se enseñan explícitamente, hay muchas que no están formuladas, que son implícitas; uno las aprendió porque ha crecido o ha participado en grupos o comunidades cuyas interacciones están gobernadas por ellas. Hay muchas normas sociales que se siguen automáticamente, casi como hábitos colectivos. Saludar dando la mano a conocidos es por ejemplo un comportamiento automático.

Como en los casos de la regulación legal y moral, el seguir o no algunas normas sociales es un asunto que cada individuo puede decidir hasta cierto punto evaluando las consecuencias positivas o negativas de su comportamiento. Así, por un lado actuar de acuerdo con la regla puede producir admiración o reconocimiento social y, por el otro, no hacerlo puede generar temor a la vergüenza y re-

NORMAS LEGALES	NORMAS MORALES	NORMAS SOCIALES
Admiración por la ley	Autogratificación de la conciencia	Admiración y reconocimiento social
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor a la vergüenza y al rechazo social

Tabla 1: Tres sistemas reguladores

chazo social. Por ejemplo, colaborar con un proyecto común del barrio (arreglar un parque, hacer una contribución para reparar el pavimento, etcétera) puede producir reconocimiento o incluso admiración (sobre todo si el esfuerzo es notable), mientras que no hacerlo produce rechazo social. Más allá de la satisfacción que puede generar el aplauso de un día, el reconocimiento sostenido a lo largo del tiempo produce confianza, un sentimiento que ejerce una influencia poderosa sobre el comportamiento humano.

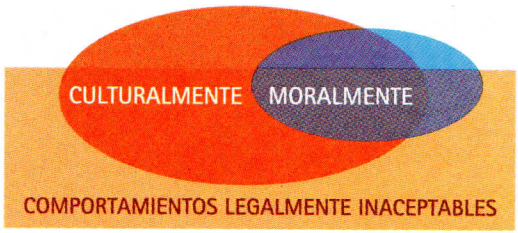
En la Tabla 1 aparecen resumidos los tres sistemas de regulación y las principales razones para obedecerlos.

Armonía y divorcio

Los tres sistemas reguladores anteriormente descritos son relativamente independientes. Hay muchos comportamientos que no están contemplados por la ley pero sí por normas sociales, como por ejemplo los modales en la mesa. También hay normas morales cuya violación no implica al mismo tiempo la violación de una ley, como por ejemplo mentir sobre la apariencia de una persona. Sin embargo, existen muchísimos comportamientos regulados por dos o incluso los tres sistemas simultáneamente. Robar está prohibido por la ley y sería muy conveniente para la sociedad que también generara culpa y rechazo social. De la misma manera, pagar impuestos es un deber legal y hacerlo, en una sociedad que comprende bien los beneficios de la tributación, debería producir satisfacción personal y reconocimiento social. Pero hay contextos en los cuales robar es bien visto socialmente; por ejemplo, al comienzo de mi primera Administración robar agua o energía no sólo era aprobado en algunos barrios, sino que legalizar y pagar por el servicio era mal visto.

Cuando los tres sistemas reguladores están alineados, cuando coinciden en la prohibición o en el fomento de los mismos comportamientos, entonces decimos que hay armonía entre ley, moral y cultura. En caso contrario decimos que hay divorcio. Por ejemplo, a pesar de que existe una ley contra la evasión, no pagar impuestos actualmente no genera mucha cul-

ARMONÍA



DIVORCIO

Diagrama 1: Armonía y divorcio de ley, moral y cultura

pa y es relativamente aceptado socialmente. De manera similar, por mandato de la Constitución Nacional se requiere que quien conozca sobre la ocurrencia o posible ocurrencia de un delito denuncie a las autoridades competentes. Pero quizás una de las normas sociales más generalizada es la censura a la denuncia, el rechazo social al denunciante; de ahí el calificativo de "sapo".

Si se quisiera ser un poco más preciso, la armonía de ley, moral y cultura podría definirse como la conjunción entre la desaprobación moral o cultural de comportamientos ilegales, y la aprobación moral y cultural de las obligaciones legales. De otro lado, hay divorcio cuando comportamientos ilegales son aprobados por la moral o la cultura, o cuando las obligaciones legales son censuradas por la moral o la cultura. El Diagrama 1 ilustra de manera resumida la armonía y el divorcio entre ley, moral y cultura.

El divorcio entre ley, moral y cultura trae consigo innumerables problemas para una sociedad, pues le abre un campo gigantesco a la ilegalidad, especialmente si hay debilidad por el lado de las normas legales y la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento.

Sistemas reguladores y cultura del atajo

En la cultura del atajo el divorcio entre las regulaciones legal y cultural es frecuente, de tal manera que esta última permite un comportamiento ilegal pero eficiente en términos de los objetivos buscados en el corto plazo. Suele haber admiración y reconocimiento social hacia quien deriva gran provecho del atajo que ha tomado, o por lo menos hay indiferencia hacia su comportamiento; o bien se celebra al "vivo" o, cuando el atajo es muy extendido, la conducta se tiene por "normal" (por ejemplo, hasta hace algunos años al menos, cruzar la calle por la mitad de la cuadra). La investigación que realicé en compañía de Jimmy Corzo sobre convivencia en jóvenes de noveno grado de Bogotá, la cual fue publicada en 2003 por la editorial de la Universidad Nacional con el título *Cumplir para convivir*, corroboró este fenómeno al mostrar que las justificaciones culturales y aquéllas en términos de utilidad en el corto plazo tienden a coincidir. En otras palabras, existe una relación estrecha entre lo culturalmente aceptado y la instrumentalidad de corto plazo.

Tomar un atajo, junto con el uso de medios ilegítimos que en muchos casos lo acompaña, se justifica típicamente por lo excepcional de una situación y por la convicción de que no había salida por vías convencionales; el atajo sería visto como la única manera de conseguir un fin deseable y, por ello, parecería quedar justificado. Adicionalmente, un atajo puede justificarse diciendo que "lo hace

todo el mundo", que es rutinario. De esta manera, ciertos elementos en las regulaciones moral y cultural contribuyen a la propagación de la cultura del atajo; ambos sistemas pueden fomentarlo, mientras que la regulación legal trata de contrarrestar esta tendencia.

CULTURA CIUDADANA

Lucha contra la cultura del atajo

¿Qué puede hacer el Estado para promover la armonía entre ley, moral y cultura y para luchar contra la cultura del atajo? Es posible buscar que la gente cambie su visión moral, generando dilemas y haciendo preguntas, interpelando convicciones morales individuales al plantear problemas. También es posible modificar la aceptación colectiva de conductas dañinas, logrando que una comunidad cambie sus hábitos y reglas informales. En cuanto a la intervención en la regulación legal, parte de mi trabajo en Bogotá ha consistido en iniciar discusiones en torno a la transformación de la ley, de manera que la gente comprenda sus objetivos y adhiera a ella voluntariamente; éste fue el caso de la *Ley Zanahoria* y de la prohibición de la pólvora. Actuar sobre la regulación legal debe acompañarse por una movilización en los ámbitos de lo moral y cultural, poniendo a la gente a escoger, por ejemplo, entre la alegría momentánea que sienten mil personas al echar pólvora y el sufrimiento de un niño quemado. El éxito de la prohibición de la pólvora se dio sobre todo gracias a la tensión generada por la presión sobre lo moral.

Desde el punto de vista de la regulación moral, el Estado puede promover más autorregulación de los ciudadanos, puede tratar de fomentar normas morales congruentes con el bien común. Esta manera de intervenir en el comportamiento de los individuos es característica de América Latina y tradicionalmente se ha llamado "concientización". Pero quizás la principal innovación de Bogotá está en la idea de que un gobierno puede no sólo actuar sobre las leyes o sobre la conciencia de la gente, sino que además puede intervenir en el campo de la regulación cultural, puede intentar cambiar normas sociales. ¿Cuándo se produce un cambio de norma social? Cuando la gente pasa a desaprobar o aprobar ciertos comportamientos que antes no desaprobaba o aprobaba. En general, las normas sociales son fuertes en comunidades pequeñas, donde existe un sistema de creencias y valores comunes que genera vínculos más o menos estrechos entre todos los miembros; en tales contextos las normas pueden cambiar, pero lo hacen lentamente y como resultado de procesos cultu-

rales no planeados. En ciudades grandes como Bogotá, en las cuales conviven muchas personas que no se conocen y que no siempre comparten las mismas creencias, las normas sociales suelen tener un alcance limitado. Por ello, lo más sorprendente de nuestra experiencia, lo que ha intrigado a muchos científicos sociales que han estudiado la experiencia de Bogotá, es que hemos podido planificar y modificar, desde el gobierno Distrital, normas sociales a gran escala.

La idea de que el comportamiento humano puede verse transformado no sólo por cambios jurídicos o por concientización, sino también por cambio de las reacciones de los ciudadanos frente al comportamiento de los demás, es el fundamento de la política de Cultura Ciudadana, la cual ha sido el eje central de mis dos administraciones. En pocas palabras, Cultura Ciudadana es mutua ayuda para ser consistentes con la conciencia y con la ley.

Es necesario subrayar, sin embargo, que el pluralismo constituye un límite fundamental para el cambio dirigido de normas sociales y la armonización de ley, moral y cultura. En lo moral hay pluralismo, cada persona puede desarrollar su propio sistema; en la cultura hay pluralidad de tradiciones culturales y religiosas, reconocida incluso en la Constitución, así que es necesario trabajar con delicadeza. Desde el Estado no es posible ni deseable moldear toda la cultura ni inmiscuirse en todas las convicciones morales de las personas. En este sentido, Cultura Ciudadana como acción de gobierno sólo interviene allí donde hay divorcio entre ley, moral y cultura, privilegiando una adhesión voluntaria a las normas.

Cultura Ciudadana: de 1995-1997 a 2001-2003

En el Plan de Desarrollo *Formar ciudad*, las metas de lo que en ese entonces se llamaba la prioridad Cultura Ciudadana estaban destinadas a lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencia, aumentar la mutua regulación y la resolución pacífica de conflictos. Durante esa Administración, la mutua regulación patente en el ahorro de agua durante la crisis de 1997 y en el uso de las tarjetas ciudadanas (las cuales mostraban una mano con el pulgar hacia arriba en señal de aprobación o hacia abajo en señal de censura) ilustra un cambio de normas sociales resultado del enfoque de Cultura Ciudadana. No es extraño que un hijo ayude a sus padres o a sus hermanos a ahorrar agua, pero sí es extraordinario que un ciudadano cargue una tarjeta y de vez en cuando la use para corregir o calificar el comportamiento de desconocidos. Ése fue un logro de las políticas de Cultura Ciudadana.

La idea de que el comportamiento humano puede verse transformado no sólo por cambios jurídicos o por concientización, sino también por cambio de las reacciones de los ciudadanos frente al comportamiento de los demás, es el fundamento de la política de Cultura Ciudadana.

En el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* hay una variación en las formulaciones. El objetivo Cultura Ciudadana se propone "aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley" y "promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos". En primer lugar, no sólo se pretende aumentar el cumplimiento de las normas sino que ese cumplimiento debe ser voluntario, de buena gana: se enfatizan los motivos positivos para obedecer las normas (admiración o comprensión de la ley, autogratificación de la conciencia y reconocimiento social). La idea es que se ha avanzado mucho si la gente se pone el cinturón de seguridad por miedo a la multa, pero es todavía mejor si lo hace porque ha entendido que un choque con el cinturón puesto produce menos daño.

En segundo lugar, hay un nuevo énfasis sobre la importancia y la primacía de las leyes en un contexto democrático. En efecto, en el Plan de Desarrollo de 1995 la definición de Cultura Ciudadana era "el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos". Sin embargo, en esta formulación no se especifica si las reglas mínimas son legales o culturales. El énfasis puesto sobre la regulación cultural pretendía lograr que ésta reemplazara, en alguna medida, a la regulación jurídica. La idea era aproximadamente "ya que no obedecemos leyes, cambiemos algunas costumbres". En la segunda Administración el tema jurídico ha cobrado mucha más importancia, en parte con el fin de hacer efectiva la necesidad de pluralismo. A mayor diversidad moral y cultural se vuelve más importante que la gente se remita a las leyes para encontrar un denominador común. La ley se constituye en un marco dentro del cual se inscriben sistemas diversos de moral y cultura, cuya aplicación sirve para mediar y resolver posibles incompatibilidades entre ellos. Retomaré esta idea en el siguiente capítulo, al presentar las ideas de cultura democrática.

Otra novedad importante del Objetivo Cultura Ciudadana en esta Administración fue el diseño e implementación de un sistema de medición cuantitativa de metas y resultados. Para ello se definió un marco conceptual con una matriz de indicadores y se diseñaron instrumentos de medición (una encuesta de cultura ciudadana, registros estadísticos, observaciones en puntos críticos de la ciudad). De la primera aplicación del sistema de medición a finales de 2001 resultó una visión más precisa sobre el conocimiento, las actitudes, percepciones y comportamientos de la ciudadanía en relación con las normas. La segunda aplicación se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2003, con instrumentos más avanzados y a una muestra representativa de 8.700 encuestados, más del doble que la de 2001. Los datos obtenidos en esta aplicación sirven como base para una planeación más puntual de programas relacionados con convivencia, cultura y sistema político, arte y patrimonio. Entre otras cosas, la encuesta reportó un aumento en el porcentaje de personas que recuerdan las principales normas de tránsito, ambiente, espacio público y

tributación (el porcentaje de ciudadanos que no recuerdan las normas en estos sectores pasó del 29,9% en 2001 al 20,5% en 2003), y también un aumento en el porcentaje de personas que no justifican transgredir normas como parquear en zonas prohibidas y pasar el semáforo en rojo.

EL NUEVO CÓDIGO DE POLICÍA

Una de las cosas más interesantes y emocionantes de mi experiencia como gobernante tiene que ver con el esfuerzo de convertir algunas ideas más o menos abstractas en políticas públicas e incluso en instituciones. Un ejemplo es el paso de la hipótesis sobre el divorcio entre ley, moral y cultura al Objetivo Cultura Ciudadana, con todo lo que eso implica en términos de iniciativas, campañas y asignación de nuevas tareas a varias entidades. En esta Administración, uno de los hitos en términos de institucionalización de las ideas de cultura ciudadana es el nuevo Código de Policía. El Código parte del reconocimiento de la importancia de movilizar los tres sistemas de regulación para favorecer el cumplimiento de la ley y pretende ser un reductor de la cultura del atajo en sus expresiones más cotidianas. El Código puede verse como un manual de convivencia que busca, mediante un esfuerzo pedagógico, corregir aquellos comportamientos en los que las personas le dan prioridad a la obtención rápida de resultados por encima de la obediencia a normas.

De otro lado, durante los últimos diez años Bogotá ha tenido una importante transformación en términos del comportamiento ciudadano. Gracias a lo anterior ha aumentado considerablemente el cumplimiento voluntario de la ley y la comprensión de los derechos y deberes ciudadanos. En este sentido, el Código intenta reunir y consolidar los principales logros que ha tenido Bogotá en materia de cultura ciudadana y cultura democrática, y en la construcción de convivencia. Esto se refleja parcialmente en la manera como el Código fue producido: es una construcción colectiva de ley. No hay un solo Acuerdo del Concejo que haya sido el resultado de tantas discusiones, deliberaciones y consultas a organizaciones ciudadanas. Participaron en la primera etapa, antes de que el proyecto llegara al Concejo, 86 organizaciones no gubernamentales, 56 gremiales y sindicales, 122 colegios públicos y privados, 15 universidades, 50 miembros de la Policía Nacional y las 42 entidades distritales. Durante el debate con el Concejo hubo decenas de organizaciones que intervinieron, pidieron la palabra y estuvieron atentas a la discusión. Se consultaron en total 917 entidades y asociaciones y la ciudadanía tuvo el documento a su disposición en los sitios de Internet de la Alcaldía Mayor y la Veeduría Distrital.

Código de Policía y Constitución

Se podría decir que el Código de Policía es una aplicación de la Constitución a las actividades propias del día a día: regula los ámbitos cotidianos del vecindario, del espacio público, de la movilidad, de la seguridad, de la solidaridad con los niños y con personas con limitaciones. Una Constitución Política representa las grandes ligaduras que una sociedad establece cada quince, veinte o cien años y por lo tanto no puede hablar, por ejemplo, de las consecuencias que para la salubridad pública tienen los excrementos de animales domésticos en los parques. El Código,

en cambio, sí contiene este tipo de microreglas, recoge y actualiza lo que al ciudadano común y corriente le ordena la Constitución y la ley en el contexto de su ciudad. Se trata, por lo tanto, de una herramienta de gran utilidad porque facilita la interpretación y la aplicación de la ley de acuerdo a sus necesidades específicas, poniendo al alcance de la ciudadanía una lectura de las normas que sea más cercana a la cotidianidad.

El Código de Policía reúne aquellas normas cuya trasgresión no constituye un delito sino una simple *contravención*. Sin embargo, no debemos desestimar la importancia y el impacto de este tipo de reglas. En el mundo de pequeñas reglas se aprenden cosas que son importantes para la obediencia de reglas más fundamentales. En una sociedad débil en el terreno del Código de Policía florecerán más fácilmente trasgresiones graves, como aquellas previstas y castigadas en el Código Penal. En los estudios sobre seguridad es claro que el buen manejo de las faltas pequeñas sirve para prevenir y limitar la aparición de faltas grandes. Las riñas, por ejemplo, que eventualmente pueden llevar a homicidios, nacen de pequeños problemas de convivencia. Estos son los problemas que pretende enfrentar el Código de Policía.

Ley, moral y cultura en el Código de Policía

El nuevo Código de Policía favorece la *autorregulación personal* (cuando cada cual sigue la norma por coherencia con sus principios) y promueve la *mutua regulación cultural* (cuando los ciudadanos, mediante su reconocimiento o censura, impulsan pacíficamente el cumplimiento de normas por parte de los demás). Este último es un instrumento de suma importancia para corregir amablemente el comportamiento ciudadano, con el que uno le puede decir al vecino, por ejemplo, "la basura no se riega por ahí". Las sanciones jurídicas y policivas son vistas como el último remedio, cuando no funcionan otros mecanismos como la voz de la conciencia y la regulación social. Sin embargo, con respecto a esto último, el Código introduce un rol relativamente innovador para el Estado. Si bien tradicionalmente éste actúa a través de la regulación legal imponiendo sanciones, el Libro IV establece que las autoridades distritales también deben reconocer y estimular los comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana y la protección del medio ambiente. Aquí no sólo se trata de que el Estado dé un premio sino de que al hacer un reconocimiento público a un ciudadano o una organización active procesos de reconocimiento social desde la ley.

Corresponsabilidad

Durante mi primera Administración, la tarjeta ciudadana (aprobación por un lado, censura por el otro) y el ahorro de agua fueron posiblemente las maneras más patentes de hacer visible la mutua regulación y la corresponsabilidad. La escasez de agua mostró claramente que el Estado no puede garantizar plenamente los derechos ciudadanos sin el acompañamiento y el apoyo de la ciudadanía. En el tema de seguridad el deber de colaborar con las autoridades es fundamental para prevenir actos violentos y criminales y, por tanto, para fortalecer el derecho a la seguridad y a la convivencia pacífica. Se trata de reconocer que los objetivos trazados por la sociedad sólo pueden ser alcanzados mediante la acción eficiente de las autoridades esta-

tales y un comportamiento ciudadano solidario y acorde con los deberes.

Pretender asegurar el cumplimiento de la ley tan sólo a partir de la sanción legal y de la acción de las autoridades es sumamente ineficiente y costoso para la sociedad. Debemos entender que los problemas de nuestra sociedad no son simplemente el resultado de la impunidad jurídica. Si ese fuera el caso, bastaría con mejorar la Policía, la Fiscalía, las cárceles y tal vez el Código Penal, y dedicarse a aplicar castigos jurídicos. Aunque efectivamente la impunidad jurídica debe atacarse, considero que no es la única variable relevante y que si uno sólo se concentra en ella corre el peligro de tener bajísimos rendimientos. Además, esta estrategia puede debilitar los otros dos mecanismos de regulación y, sobre todo, los incentivos positivos para obedecer normas legales. Como ya dije, se puede avanzar mucho en el terreno de la moral y la cultura para aumentar la obediencia a normas legales y reducir el divorcio que existe entre los tres sistemas reguladores. Sería un gran avance que los ciudadanos dejaran de asociar las normas legales con imposición, sanción y multa y las entendieran más como acuerdos democráticos que merecen admiración y respeto.

5. CULTURA DEMOCRÁTICA

Hemos llamado Cultura Democrática a la práctica de resolver las tensiones entre los tres sistemas reguladores mediante mecanismos democráticos. Como en el caso de la cultura ciudadana, la cultura democrática implica cambios en el comportamiento de los ciudadanos promovidos desde el gobierno de la ciudad. En buena medida, el nuevo énfasis en el programa de Cultura Ciudadana de esta Administración, al cual hice referencia en el capítulo anterior y que condujo a un trabajo sistemático sobre la regulación legal, dio su contenido a la idea de cultura democrática. Puesto de manera resumida, la tarea se orientó por el ideal de una adhesión voluntaria a normas legales por parte de cada ciudadano. Los medios para lograr este ideal fueron pedagogía de la ley y trabajo sobre los mecanismos para su construcción colectiva. Durante la actual Administración nos concentramos en crear y hacer más eficientes los mecanismos de participación democrática y en continuar fortaleciendo las leyes que regulan el funcionamiento de la democracia. Hicimos también esfuerzos por sostener unas relaciones con el Concejo Distrital transparentes y en cumplimiento de las normas, fortaleciendo la separación de poderes y la lucha contra el clientelismo que ésta implica.

DEMOCRACIA Y LEGALIDAD

Saber perder

Uno sólo se vuelve demócrata el día en que habiendo perdido una discusión o una elección no reniega de las

reglas democráticas, cuando entiende que la democracia es igual a reglas ciertas y resultados inciertos. Esto es algo que pude comprender mejor en el intermedio entre mis dos administraciones y que traté de implementar, desde los inicios del Partido Visionario y para la redacción de mi Programa de Gobierno, a través del uso de priorizadores. La idea es muy sencilla: cada persona tiene derecho a tres votos que puede distribuir como prefiera entre las opciones disponibles, y el orden de prioridad de éstas se define por el número de votos. Lo verdaderamente difícil de este modelo es aceptar su resultado cuando no se ajusta del todo a la propia posición moral o cuando contradice lo que uno creía o prefería. Muy a pesar mío, hago parte de una tradición colombiana de temor a una democracia sin condicionamientos.

En el caso del debate público, hay una exigencia que complementa lo anterior. Además del ideal de igualdad en el derecho al voto, la democracia sustenta un derecho más disputado y complejo, el del acceso a la comunicación, a la voz y al debate. Es difícil que las leyes democráticas tengan legitimidad y autoridad si la gente no tiene la oportunidad de hablar y si no experimenta el vértigo de afrontar al otro cuando todo el mundo tiene voto y puede hablar. En estos casos, la prueba de fuego se da cuando el argumento propio, la propia posición o las propias prioridades pierden, porque la adhesión a procedimientos democráticos debe ser a prueba de experiencias negativas. Si uno gana las discusiones o las elecciones es un demócrata obvio; pero si uno está dispuesto a escuchar al otro y aprende a perder algunas discusiones y algunas elecciones sin renegar del esquema democrático, entonces es un demócrata completo.

Uno sólo se vuelve demócrata el día en que habiendo perdido una discusión o una elección no reniega de las reglas democráticas, cuando entiende que la democracia es igual a reglas ciertas y resultados inciertos.

Legalidad como garante de pluralismo

El énfasis dado a la regulación legal durante esta Administración le debe mucho a la investigación sobre convivencia en jóvenes de noveno grado de Bogotá. Uno de nuestros hallazgos fue que en muchos casos el pluralismo y la tolerancia a la diversidad se salen de cauce y permiten comportamientos ilegales; por ejemplo, encontramos que la actitud correcta de aceptar como vecinos a miembros de grupos indígenas o a enfermos

de Sida iba acompañada en muchos casos por la aceptación de guerrilleros, paramilitares y criminales. Es claro que tal desbordamiento de límites afecta negativamente la convivencia y genera ambientes en los cuales tolerancia y diversidad se sostienen, si acaso, muy precariamente.

En los contextos a que me refiero, los principios morales y ciertas normas sociales son con frecuencia puestos por encima de la ley. Una alta e ilimitada diversidad en los sistemas de regulación informal (cultural y moral) presiona y amenaza con diluir la regulación legal, en cuyo caso la tolerancia termina por significar simplemente "todo vale", esto es, termina por destruir cualquier límite que la sociedad entera, por el bien de su propia supervivencia, se dicta a sí misma. En contextos en los cuales no existe ningún límite nadie está a salvo; todos, incluso el más fuerte, carecen de cualquier certeza sobre su futuro. Pero, de nuevo, la ley es idealmente un marco que previene esta tendencia y que asegura mínimos indispensables para la diversidad y la convivencia. Surge entonces una doble pregunta: de qué manera y en qué casos la ley puede y debe estar por encima de la moral y la cultura, y en qué casos puede y debe ser indiferente respecto a las regulaciones moral y cultural.

Es inevitable que existan tensiones entre los tres sistemas reguladores, entre las normas sociales, las convicciones morales y la ley. Un aspecto admirable de la democracia es que dispone de mecanismos para resolver en gran medida estas tensiones.

Construcción colectiva de ley

Es inevitable que existan tensiones entre los tres sistemas reguladores, entre las normas sociales, las convicciones morales y la ley. Dada la diversidad cultural y de posiciones morales que se dan en la ciudad, la ley no siempre puede satisfacer a todos. Un aspecto admirable de la democracia es que dispone de mecanismos para resolver en gran medida estas tensiones, y para hacer posible el pluralismo al definir la manera como grupos diversos pueden compartir la ciudad. En efecto, un marco legal democrático incluye leyes que estipulan procesos para cambiar la ley o revisar su aplicación. Tal marco hace posible una de las cosas más asombrosas que hacemos los seres humanos: establecer previamente los lineamientos que deben guiar nuestras acciones. El diseño de algunas grandes edificaciones ilustra muy bien esto. Es admirable que un coliseo o una iglesia sean diseñados sobre el papel mediante una serie de cálculos antes de ser materialmente construidos. Mucho tiempo antes de ponerse la primera piedra, la edificación ya tiene una existencia sobre el papel. De manera análoga, las leyes son el plano desde el cual los hombres emprenden la construcción de su sociedad.

Una construcción colectiva de normas, como la que se hizo para el Código de Policía,

contribuye a armonizar los tres sistemas reguladores. Al ser construida a partir de la discusión y negociación desde diversas posiciones morales y contextos culturales, la ley puede constituirse en el resultado final de un proceso de comparación, evaluación y solución de diferencias, en una oportunidad para la coexistencia de múltiples regulaciones informales, diversas pero compatibles. De aquí se sigue la importancia de fortalecer los escenarios institucionalizados para este tipo de discusiones; se trata, en el caso de Bogotá, del Concejo Distrital. Además, entendida de esta manera, la obediencia a la ley puede verse como el respeto a un acuerdo que nace de todos y que, al hacer la vida colectiva posible, nos involucra a todos.

Para que la analogía entre las leyes y los planos arquitectónicos funcione, para que los mecanismos legales que permiten modificar o revisar la aplicación de la ley resuelvan satisfactoriamente las tensiones entre los tres sistemas reguladores, y, por último, para evitar que las normas jurídicas sean una imposición arbitraria, tanto ellas como los mecanismos para su construcción colectiva deben constituirse en una práctica. Aunque necesaria, la existencia de leyes inteligentes, que contengan buenos diseños de mecanismos para ajustar otras leyes (amplios, equitativos, sencillos, eficientes) no es suficiente, su paso a la acción y su percepción como resolutorios no es automática. Esto quiere decir, más concretamente, que la participación ciudadana debe ser activa, útil y eficiente, que las relaciones de representación deben ser adecuadas y transparentes y que el propósito de ambas debe ser bien comprendido por los ciudadanos. En ambos casos, el de la participación y el de la representación, el éxito depende en parte de una pedagogía adecuada de la acción y de las instituciones políticas.

La necesidad de hacer pedagogía de la ley es evidente en nuestra investigación acerca de convivencia en jóvenes bogotanos. En ella descubrimos que dos terceras partes de los jóvenes encuestados respondieron negativamente a la pregunta de si los enunciados "la ley obliga porque tiene origen democrático" y "el origen democrático de la ley le añade autoridad a la ley" *deben ser* ciertos, es decir, la mayoría de los jóvenes no percibe los procesos democráticos como fuente de legitimidad y de autoridad legal. Por otra parte, encontramos que más o menos la mitad de los jóvenes opinan que la ley sí tiene origen democrático, o sea que, por decirlo de alguna manera, una mayoría de ellos piensan que tenemos suficiente democracia pero no la ven como fuente de autoridad. Entonces, los jóvenes no ven el sentido ni las fallas de una parte importante de nuestras instituciones democráticas.

Cumplimiento de ley

Creo que los beneficios que se derivan de adherir a la ley son, en comparación con las posibles consecuencias de actuar por fuera de ella, lo suficientemente valiosos como para que sea preferible vivir insatisfecho dentro de un marco legal seguro y transformable, a vivir los peligros asociados con no tener tal marco. En otras palabras, ya que la democracia no sólo otorga muchos beneficios sino que además da la oportunidad de cambiar las leyes o discutir su aplicación cuando éstas no resultan satisfactorias, es justo que una de sus reglas de juego sea acatar los resultados del proceso.

De lo anterior se sigue una consecuencia importante para quienes deciden tomar el camino de la desobediencia civil. Quienes por convicciones morales optan por dejar de cumplir alguna ley, y aspiran así a enviar un mensaje manifestando su propia idea de cómo debería ser ésta, deben también estar dispuestos a aceptar el castigo que la sociedad contempla para ello. Por otra parte, existe una tentación de incumplimiento que es casi lo contrario a la desobediencia civil, algo similar a lo que ocurre en el caso del pago de impuestos y que podría llamarse la estrategia del "colinchado". Se es un colinchado respecto a la ley cuando se espera que todos los demás hagan el esfuerzo exigido por su cumplimiento y uno mismo se abstiene de hacerlo. Se disfrutan así los beneficios del orden legal sin ningún costo, pasando por encima de la ley, por ejemplo, en caso de que sea provechoso económicamente o cuando signifique una ventaja de algún tipo sobre los demás. Pero es obvio que si todos hiciéramos tal cosa no existiría ningún marco legal.

Otro clase típica de trasgresión a la ley, emparentada con la de los colinchados, es la de los atajistas. Es el caso, en contextos de la acción política, tanto del solicitar y otorgar votos a cambio de contraprestaciones privadas, como de los pactos secretos entre el poder ejecutivo y el legislativo para lograr el trámite de proyectos. Quien consigue contratos con el sector público gracias a un pacto privado con un intermediario toma un atajo respecto a quien sigue los trámites y solicitudes contemplados en la ley de contratación. Tales trámites están basados, idealmente, en criterios técnicos y regulaciones administrativas que tienen en cuenta un contexto amplio de equidad, idoneidad y mérito. Entonces, al tomar el atajo la acción no sólo deja de ajustarse a criterios de eficiencia y méritos técnicos sino que además pasa por encima de quien sigue los trámites formalmente, sin intermediarios, buscando que su calidad profesional sea decisiva en la adjudicación del contrato.

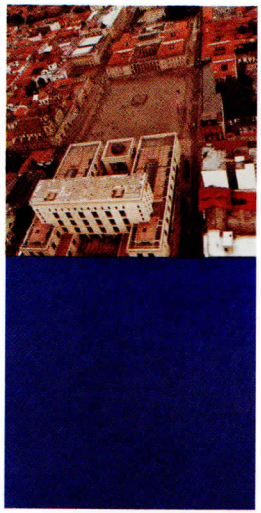
La injusticia patente en el atajo a la ley de contratación no es un caso aislado, los atajos a la ley resultan típicamente en situaciones inadmisibles. Cuando la cobertura de un servicio social, por ejemplo salud o educación, no es del 100%, el destino de niños y niñas frente al acceso a estos derechos puede depender de la timidez o de la audacia de sus padres. Haciendo una caricatura podría imaginar a una madre diciendo: "si yo hubiera ofrecido mi voto cuando le estaba buscando colegio a mi hija le hubiera conseguido el cupo". Pero el cupo educativo no debe estar sujeto al favor o la buena voluntad de un intermediario, sino que es un deber del Estado proveerlo. En este sentido, buena parte del trabajo en cultura democrática consiste en aumentar la percepción de los derechos como derechos, y no como favores. Es cierto que hacer favores es en muchos casos una virtud, pero en lo relativo a bienes públicos y a necesidades fundamentales el comercio con favores es infame. La sociedad ya ha avanzado mucho en su sensibilidad a la diferencia entre derecho y favor. Dicha sensibilidad, y la exigencia de cumplimiento de derechos que hace posible, requiere tener claridad sobre el rol, consignado en la Constitución, del Estado como garante de derechos y de los fondos públicos como medio para ese fin.

Para atacar los anteriores problemas hemos trabajado mucho el tema de legitimidad e ilegitimidad de los métodos de acción política. *Adoptamos como método legítimo la adhesión estricta a normas claras y visibles.* Esto tiene consecuencias quizás injustas, porque uno puede volverse parcialmente ciego a ideales y fines, o porque la eficiencia de la gestión puede pasar a un segundo plano al sacrificar programas o metas importantes cuando la única manera de conseguirlos es siguiendo caminos ilegítimos. No obstante, creo que la lucha contra la cultura del atajo mediante la adhesión firme a procedimientos democráticos legítimos tiene claras ventajas en el mediano y largo plazo. Estas ventajas compensan las pérdidas de sacrificar algunos programas. En este sentido, la estrategia que hemos seguido en nuestras relaciones con el Concejo Distrital es una buena ilustración, en cuanto a procedimiento y resultados, de la manera como creemos que se debe trabajar.

RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONCEJO

División de poderes

La Constitución Política de 1991 es el plano que contiene el diseño básico de la estructura del Estado Colombiano. En ella se encuentran las reglas de juego fundamentales para el ejercicio legítimo del poder. Según este diseño, el Estado está caracterizado por la autonomía e independencia de los poderes públicos, por la asignación de una serie de competencias y funciones claramente delimitadas a cada uno de ellos. Esto quiere decir que para alcanzar los fines trazados por la sociedad, las diferentes ramas del poder público deben ejercer sus funciones de manera autónoma pero en estrecha coordinación, siguiendo criterios claros de transparencia. El artículo 133 de la Constitución resume esto diciendo que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".



En el caso de Bogotá, el Estatuto Orgánico gestado por el Alcalde Jaime Castro se encargó de reglamentar de manera más precisa los anteriores lineamientos generales de la Constitución Nacional. Fue así como, tras una larga tradición de traslapo en las funciones de la Administración y el Concejo distritales, el Estatuto formuló reglas estrictas respecto a la división de poderes. El Estatuto puso fin al modelo de cogobierno entre el Concejo y la Administración, en el cual los concejales intervenían sistemáticamente en la contratación. Por ejemplo, la participación de éstos en las juntas directivas

de las empresas oficiales fue eliminada. Se creó además la Veeduría Distrital, que es una instancia interna para la visibilidad y transparencia, y se promovió la participación ciudadana fortaleciendo la descentralización en las veinte localidades de Bogotá con las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales.

Entonces, a partir de 1991 empezó a haber más claridad sobre la división de poderes y sobre el sentido del sistema de contrapesos. La separación de poderes permite el control social y político del poder estatal y prevé mecanismos e instancias para la regulación de su ejercicio; la idea básica es que cada uno de los poderes limita el ejercicio de los demás, aunque sin llegar a paralizarlos. En Bogotá el sistema de contrapesos actuó muy claramente en el tema tributario, cuando el Concejo tal vez sabiamente redujo el margen de los aumentos propuestos. La democracia se cuida de los abusos de poder haciendo que algunas decisiones correspondan solamente al Alcalde y que el Concejo sea la máxima autoridad en otra serie de temas, como el tributario.

Sin embargo, en la división de tareas entre el ejecutivo y el legislativo no dejan de haber tensiones y riesgos, puesto que el mecanismo de contrapesos es delicado y puede fácilmente dejar de cumplir su propósito. En general, en contextos donde impera la cultura del atajo hay grandes dificultades para mantener procesos democráticos al servicio de fines de largo o mediano plazo. Es posible que al situar procesos democráticos relativamente estándar en tales contextos, éstos se desequilibren por causa de la búsqueda de pequeñas victorias de corto plazo. Un ejemplo patente es la fragmentación de listas para elecciones de cuerpos colegiados, cuando los grandes partidos tratan de optimizar sus votos eligiendo sus representantes por residuo y no por cociente. Esto constituyó la "operación avispa", que fue electoralmente muy exitosa pero destruyó prácticamente los partidos tradicionales. Es un atajo en el cual se cumple la ley pero violando totalmente su espíritu, pues la elección por residuo era inicialmente un mecanismo para proteger minorías.

Clientelismo

Quisiera retomar el tema del voto clientelista y discutir de manera más general cómo hace parte de la cultura del atajo. A través del voto clientelista se establece una relación entre representante y representado (quizás sea más exacto decir, con los científicos sociales, entre patrón y cliente) básicamente privada, basada en una lealtad que depende de una pequeña transacción cuyo material se extrae en muchos casos de fondos públicos: se hace un pacto para entregar el voto a cambio de un bien, usualmente de bajo costo. De esta forma, con su pretensión de obtener un provecho rápido, casi automático, el voto clientelista va en contravía de los procesos democráticos: del esfuerzo de evaluar programas y decidir a cuál se adhiere; de darle el tiempo necesario a esos programas para que den sus frutos y beneficien a muchos; y, por último, de la responsabilidad de vigilar y pedir cuentas a los representantes según sus propuestas programáticas. En el clientelismo, las cuentas pedidas a quien le ha sido otorgado el voto no van más allá del cumplimiento de la pequeña transacción pactada, no son más que un reclamo. Una de las consecuencias de esto

es que, al volverse particular, el acceso a los recursos públicos deja de ser un vehículo para la construcción colectiva de ciudad. Al bloquear el surgimiento de solidaridades amplias y grandes propósitos colectivos, este tipo de relación política tiende a fragmentar la sociedad.

Muchos analistas coinciden en su apreciación de que en Bogotá el voto clientelista se ha venido debilitando, desplazado por lo que se ha llamado el "voto de opinión". En parte por eso Bogotá ha podido darse el lujo de construir una identidad colectiva de ciudadanía, unas metas compartidas y una visión común de ciudad, y también ha podido llevar a cabo grandes proyectos como el Transmilenio, las ciclorrutas, las Megabibliotecas y su sistema de educación pública. Sin embargo, la manera como se gestionan los grandes proyectos en la ciudad es un tema delicado, relacionado estrechamente con otro aspecto del clientelismo.

Hay relaciones clientelistas entre el poder ejecutivo y el legislativo cuando se consigue la adhesión y el trámite de proyectos del ejecutivo por parte de algunos miembros del legislativo a cambio de compensaciones, típicamente de favores tales como emplear a algún recomendado u otorgar contratos a ciertas firmas. Aparte de desactivar la división de poderes mediante el soborno o el chantaje, este tipo de relaciones tiene una cara muy negativa: si no hay compensación, se intenta paralizar la acción del ejecutivo y no se tramita ningún proyecto, sea cual sea. En estas situaciones se omite la discusión ideológica, se esquiva el largo proceso de evaluación de proyectos y formación de consensos. Además, llevado a su extremo, este tipo de interacción chantajista puede desembocar en violencia abierta, física, como la que han utilizado los grupos armados en nuestro país.

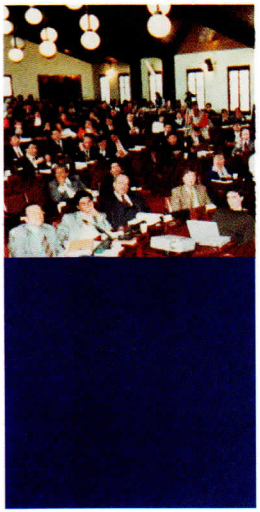
Adhesión a reglas como antídoto

Colombia tiene quizás la tradición de opinión más beligerante contra el clientelismo; tiene también una legislación anticlientelista exigente, que penaliza jurídicamente muchas prácticas de este tipo, tal vez todas. Pero no basta con que el clientelismo sea atacado en las leyes ni basta tampoco con que haya conciencia sobre sus inconvenientes, es muy importante también sembrar en los ciudadanos actitudes prácticas anticlientelistas, censuras efectivas a acciones concretas. La lucha anticlientelista es un paso definitivo para lograr la separación de poderes. En el contexto colombiano esta separación puede además ayudar a evitar que se den usos cruzados de los poderes públicos, por ejemplo, cuando se pone una denuncia ante la Fiscalía para responder a una tesis política, o cuando se abre un proceso disciplinario contra alguien porque ha opinado de una manera políticamente inconveniente para otro actor. Es muy valioso avanzar en la construcción de una sociedad que entiende el propósito y la función de sus instituciones y que no permite, no sólo jurídica sino también culturalmente, este tipo de cruce.

En consecuencia, un objetivo central de la Administración fue armonizar lo establecido en el Estatuto Orgánico y los comportamientos culturalmente aceptados, es decir, buscar que lo dispuesto jurídicamente fuese comprendido y asumido por concejales y funcionarios distritales en sus actuaciones públicas. Para asegurar este objetivo se siguió

una estrategia de pedagogía y adhesión firme a las normas que limitan las relaciones entre Administración y Concejo.

En efecto, uno de los momentos centrales del acto de fundación del equipo de gobierno fue definir principios muy claros para sus relaciones con el Concejo; éstos estuvieron orientados por una directiva fundamental: "*si hay que sacrificar algunos resultados para respetar las normas, respetamos las normas*". El Plan de Desarrollo incorporó de manera explícita las reglas de juego que seguiríamos con el Concejo en su artículo 3, "Principios - Guía para las relaciones entre la Administración y las corporaciones de elección popular". El numeral 5 de este artículo dice, por ejemplo, "Avanzar a través del diálogo y no del conflicto, mediante una comunicación abierta. Ni se pide ni se ofrece en privado lo que no se podría pedir u ofrecer en público" y el artículo 6: "Decidir con base en criterios objetivos y en espacios institucionalizados. Intercambiar información en forma clara y oportuna". Tal declaración pública explícita acerca de la interrupción de los mecanismos clientelistas se hace efectiva al transmitirse a la cadena de sus beneficiarios, pues si se sabe que no pueden satisfacer sus expectativas, se abre la posibilidad de una competencia por los cargos y contratos más transparente y basada en méritos.



Dentro del anterior marco, las relaciones políticas con el Concejo estuvieron centradas en torno a la presentación, discusión y trámite de proyectos de acuerdo y a las sesiones de control político. Se diseñó una directiva muy precisa para las entidades distritales respecto al trámite de los proyectos de su incumbencia. El énfasis en la discusión explica en parte las razones por las cuales algunos de los proyectos (la reforma tributaria, el cobro de alumbrado público) fueron presentados para discusión tantas veces: dado que el texto del proyecto era el centro de la discusión, muchas veces se presentaban versiones nuevas, que contenían las modificaciones que habían sido sugeridas por los concejales en los debates, con la esperanza de que, tras las correcciones, ya fueran aprobadas.

Intercambio de argumentos en vez de intercambio de favores

Se debe tener en cuenta que en la democracia no hay un rodar permanente sobre consensos y que gran parte de los avances de nuestra ciudad se han logrado a través de la confrontación de puntos de vista en el debate público. Hay que seguir aumentando nuestra confianza en el intercambio de argumentos. Hace falta ver claramente cómo la discusión puede producir posiciones que antes no existían y generar ideas nuevas, cómo puede ha-

cer surgir alternativas que no hubieran aparecido si el Concejo o la Administración tomaran decisiones independientemente. Efectivamente, la estrategia de promover el debate público por parte de la Administración ha conducido a una calificación de la discusión y al mejoramiento de las propuestas dentro del Concejo. El hecho de que no existan mecanismos diferentes al intercambio de argumentos ha ayudado a posicionar al debate en la construcción de ciudadanía. Por ejemplo, en mi primera Administración yo quería dedicar toda la sobretasa a la gasolina al mantenimiento vial y el Concejo decidió que se dedicara la mitad al sistema de transporte masivo, lo cual puso las bases para Transmilenio. Asimismo, el Concejo quiso y pudo crear veinte Comisarías de Familia al tiempo; nosotros queríamos crearlas gradualmente y resultó mejor para la ciudad que la creación fuera simultánea.

Entonces, a cambio de mecanismos clientelistas hemos propuesto el modelo de intercambio de argumentos, para luego cada cual ejercer sus competencias. El Concejo argumentó generalmente con mucho rigor, pidiéndonos siempre más información, al punto de transformarse casi en una universidad y la Alcaldía en su biblioteca. Esto tiene sus riesgos, por supuesto, pues al final podríamos quedar todos muy bien informados pero sin resultados concretos. La preocupación por resultados es válida, pero igualmente importante es que haya suficiente claridad sobre la legitimidad de los medios empleados para llegar a esos resultados. Cuidar el proceso mismo, llevarlo a cabo respetando límites cruciales, es ya un buen resultado, aun si no siempre se corona con el éxito de la aprobación de lo buscado.

Por otra parte, este modelo tal vez excepcional de relaciones políticas plantea un desafío de sostenibilidad. La ausencia de partidos políticos hace necesario que cada gestión se corrija y regule a sí misma, lo cual requiere como complemento fortalecer el acompañamiento y el control ciudadanos. Por ello es fundamental mejorar el desempeño de los mecanismos de representación democrática, comprendiendo mejor la importancia del Concejo en la formulación de políticas en la ciudad y asumiendo el voto de manera responsable y consciente, ejerciendo control social sobre los elegidos.

La preocupación por resultados es válida, pero igualmente importante es que haya suficiente claridad sobre la legitimidad de los medios empleados para llegar a esos resultados. Cuidar el proceso mismo, llevarlo a cabo respetando límites cruciales, es ya un buen resultado, aun si no siempre se corona con el éxito de la aprobación de lo buscado.

El Concejo y la representación

Es posible que una de las raíces del clientelismo haya sido la clandestinización del trámite de intereses gremiales y particulares. Se suponía que la gente no podía ir al Congreso a decir "yo fui elegido por los transportadores y voy a defender aquí sus intereses", sino que tenía que decir "yo aquí defiendo la patria" y

luego a escondidas: "oiga, cuádreme tal cosita para los transportadores". Es necesario buscar maneras para explicitar los intereses particulares y someter su validez a la discusión general. Por ejemplo, si en una discusión alguien dice "yo represento a los transportadores", uno imaginaría a los demás argumentándole, "un momento, está bien y es lícito que en esta discusión se consideren los intereses de los transportadores; pero no podemos mirar el transporte sólo desde el punto de vista de los transportadores, lo debemos mirar también desde el ángulo de la conveniencia para la ciudad y los ciudadanos". Esa discusión conduce a que los intereses particulares se regulen por vía de la expresión pública, que el interés particular y el interés general comiencen a dialogar y se tomen decisiones que terminen favoreciendo intereses más amplios. Cada vez que algo se resuelve a escondidas, a cambio de pequeños contratos, omitiendo su sometimiento a una discusión pública, destrozamos la democracia.

Es necesario buscar maneras para explicitar los intereses particulares y someter su validez a la discusión general. Cada vez que algo se resuelve a escondidas, a cambio de pequeños contratos, omitiendo su sometimiento a una discusión pública, destrozamos la democracia.

Se trata entonces de entender que el interés general es en parte un agregado de intereses parciales, lo cual significa romper la doble moral de un discurso público que celebra el interés general mientras sostiene un discurso privado, soterrado, que defiende a escondidas intereses particulares. La propuesta de hacer explícitas las relaciones con el Concejo es un avance en esta dirección. Para poder consolidar ese manejo, y para sacar adelante proyectos que son vitales para la ciudad, se necesita exigir claramente que se expongan todos los intereses públicamente y que construyamos entre todos reglas para trabajar conjuntamente. De esta manera, no hay ventaja para la comunidad o el gremio que se levantó una palanca, sino que lo que prima son los debates públicos acerca de las distintas prioridades que tiene la ciudad. Siguiendo por esta ruta se llega al descubrimiento bellísimo de que existen razones objetivas para que una propuesta reciba apoyo.

El caso de la reforma tributaria puede ayudar a ilustrar la importancia de la representación. Si a una reunión asisten al menos cinco concejales cercanos al sector privado, se debería poder presumir que este sector está suficientemente representado. Pero sucedió que, aun con los debates en el Concejo, igual debíamos reunirnos por aparte con el Comité Intergremial pues sin su bendición tal vez ninguna parte de la reforma tributaria habría pasado. Después de que el Comité Intergremial le había dado su bendición, y precisamente por no existir una representación clara, no estábamos seguros si un grupo importante de con-

cejales apoyaría o no la reforma tributaria; o sea que teníamos dificultades por los dos extremos. Por esto, lograr una representación adecuada se vuelve crítico. Todos compartimos seguramente una imagen positiva de la democracia participativa, del derecho del ciudadano común a ir a reuniones del estilo de los Encuentros Ciudadanos, pero por otra parte es cierto que la democracia, tal y como la conocemos y con todas las deficiencias que tiene, descansa fundamentalmente en el mecanismo de representación. Por esto, despreciar la representación, o no perfeccionarla, es suicida para un sistema de democracia participativa como el nuestro.

Saldos pedagógicos

Creo que Alcaldía, Concejo y ciudadanía somos, con todo y nuestras deficiencias, un laboratorio de democracia. Dado que el Concejo es un sujeto muy visible cuando obstruye ciertas iniciativas y muy poco visible cuando facilita y aporta en la construcción de propuestas, hay que subrayar que casi todos los grandes programas de la ciudad han contado con su contribución. Proyectos de acuerdo como el del aumento del cupo de endeudamiento de la Empresa de Acueducto, el nuevo Código de Policía y en muchos aspectos la reforma tributaria, fueron muestras ejemplares de trabajo conjunto entre Administración y Concejo, de cómo es posible formar alianzas puntuales, basadas fundamentalmente en argumentos, para el trámite de iniciativas. Aunque no ha sido aprobado, nuestro proyecto de Reforma Administrativa dejó también enseñanzas importantes: creo que a través del apoyo y seguimiento cercano de la Secretaría General, muchos concejales entendieron la necesidad de las medidas y llegaron a conocer y discutir la mayoría de sus aspectos más técnicos.

Respecto a la otra actividad central del Concejo, la del control político de la Administración, quizás valga decir que aún nos falta entender mejor y refinar el uso de este tipo de herramientas dadas por la Constitución. Muchos de los funcionarios se sintieron en más de una ocasión atacados personalmente en este tipo de debates, en los cuales la discusión parecía desbordar sus acciones administrativas o propuestas puntuales. No obstante lo anterior, creo que en el caso del control político hay algo que merece ser aplaudido, cuidado y consolidado. Es posible que la manera pugnaz en la que a veces expresamos nuestros valores oculte el hecho de que siempre tramitamos nuestras diferencias de manera pacífica. Estas son prácticas que a veces nos pueden parecer agresivas o insuficientemente fértiles, pero son prácticas democráticas. Entonces merece destacarse el que ambos, Concejo y Administración, nos hayamos escuchado con paciencia en la gran mayoría de los casos, más aun en medio de la situación nacional de estos últimos años.

Gracias al modelo de discusión exhaustiva, los debates en el Concejo fueron fundamentales para ayudar a comprender mejor los temas más decisivos para la ciudad, por ejemplo el tributario. A través de los debates, y gracias también a la atención constante de los medios de comunicación que éstos atrajeron, Concejo y ciudadanía vieron mejor la complejidad de los mecanismos y condiciones que se requieren para sostener y avanzar en la inversión social. Por tanto, la discusión transparente con el Concejo

le ha permitido al Distrito avanzar no sólo en la formación de cultura democrática, sino también en el fortalecimiento de la cultura tributaria. Así, aunque fundar las relaciones con el Concejo Distrital estrictamente sobre el intercambio de argumentos lleva muchas veces al enfrentamiento de posiciones, también permite la profundización del diálogo. Creo que, como consecuencia de esto, Concejo y Administración somos ahora más concientes de que buena parte de lo que es y va a ser la ciudad es el resultado de las decisiones del primero.

La ciudad ha financiado con recursos propios cerca de un tercio de sus coberturas en educación y salud, y ha aumentado las coberturas de servicios domiciliarios a través de un considerable esfuerzo tarifario.

Por último, cabe destacar que aunque la firme adhesión a normas trajo dificultades y a ratos distanciamiento entre Concejo y Administración, el Distrito no perdió gobernabilidad. Al decir esto, no me refiero únicamente a los avances en construcción de infraestructura, en su normatividad jurídica, en eficiencia institucional y tributaria, en prestación de servicios básicos de salud, educación, agua y luz, sino también al cumplimiento voluntario de normas, al hecho de que en Bogotá hemos avanzado en la autorregulación y la mutua regulación de los ciudadanos. Creo que los ciudadanos han aumentado su disposición a aplicar la regulación legal por convicción propia o a través de la interacción con otros ciudadanos, y creo también que éste es un gran logro en gobernabilidad. El modelo de gobernabilidad a que me refiero, para el cual no es necesario sobornar ni chantajear a nadie, es uno de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanos. La construcción de ciudadanía avanza como una tarea activa y conjunta del gobierno, del Concejo y de cada ciudadano.

RELACIONES DE LA CIUDAD CON LA NACIÓN

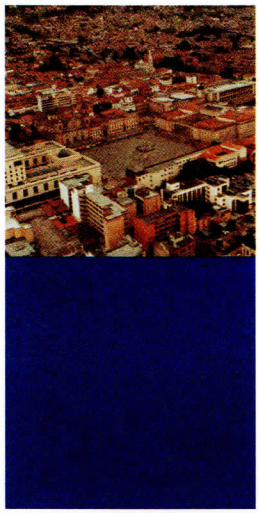
Una de las novedades introducidas por la Constitución de 1991 fue el fortalecimiento de los gobiernos locales. Entre otras cosas, la idea era corregir una percepción generalizada del Estado como excluyente y excesivamente distante, y también reorganizar las finanzas públicas y darles mayor eficiencia. Se decidió para ello dar a las regiones mayor autonomía en el ejercicio de su poder local abriendo la posibilidad de que cobraran sus propios tributos y los ejecutaran autónomamente. Entre los entes locales, Bogotá fue quizás la que mejor supo aprovechar el contexto de esta nueva normatividad. La ciudad ha financiado con recursos propios cerca de un tercio de sus coberturas en educación y salud, y ha aumentado las coberturas de servicios domiciliarios a través de un considerable esfuerzo tarifario.

La relativa independencia de Bogotá y las demás regiones de la Nación dio lugar a un

nuevo contexto de relaciones entre el poder nacional y los regionales. Si bien la Constitución Nacional aumentó el grado de autonomía de los gobiernos locales, no lo hizo de manera completa. Ninguna región es totalmente autónoma financieramente sino que depende en buena medida de recursos cuya asignación es decidida por el Gobierno Nacional. Una de las consecuencias de este modelo es que cada región debe competir por los recursos que se asignan desde el centro y defender sus propios intereses respecto a los de las otras regiones.

Lo anterior no quiere decir que el país se deshace en una serie de entes semiautónomos en pugna continua, pero sí que cada gobierno local debe, bajo la premisa de la unidad nacional y en cumplimiento de un mandato constitucional que así lo estipula, negociar y defender sus intereses de la mejor manera posible. Más aun, y como ha sido el caso con algunas de las intervenciones de la Administración Distrital en el Congreso Nacional, es posible que en este proceso de negociar intereses locales se construya desde las regiones una ley nacional más representativa y equilibrada y mejor informada.

Para defender los intereses de la ciudad, la Alcaldía orientó el manejo de las relaciones con la Nación persiguiendo dos objetivos principales. En primer lugar, establecer una discusión con el poder ejecutivo nacional en torno a la formulación e implementación de un conjunto de reglas para la asignación equitativa de recursos. En segundo lugar, trabajar con el Congreso alrededor de la consolidación de una bancada por Bogotá que defienda los intereses de la ciudad. En este último caso, se buscó consolidar un equipo dentro de la Alcaldía dedicado exclusivamente al seguimiento de proyectos de ley nacional que puedan afectar los intereses de la ciudad, es decir, se buscó institucionalizar la atención permanente a lo que se tramita en el Congreso Nacional.



Recursos propios y transferencias

La tendencia histórica reciente muestra que Bogotá ha sido tratada desigualmente en la asignación de recursos que hace el gobierno nacional. A pesar de representar el 15,3% de la población de Colombia, la ciudad ha tenido una participación baja, incluso decreciente, tanto en transferencias de la Nación como en recursos de inversión regionalizada.

Tal inequidad en la asignación de recursos está basada en el hecho de que Bogotá se encuentra en una mejor situación socioeconómica que la mayoría de las entidades territoriales. Con la generación de recursos pro-

pios, Bogotá ha terminado subsanando la insuficiencia tributaria de otras regiones del país. De acuerdo al Sistema General de Participaciones Bogotá participa con el 8,93% del total de recursos transferidos a los entes territoriales; la participación en la inversión regionalizada fue de 6,1% del total nacional entre 1998 y 2002. Bogotá sirve entonces como una fuente de recursos fundamental para un importante mecanismo redistributivo que beneficia a las regiones más pobres y que es coordinado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, aunque el argumento para la asignación desigual de recursos es en el fondo uno de justicia redistributiva, creo que en este caso particular cabe una salvedad importante.

En efecto, lo que el anterior mecanismo desconoce es que Bogotá ha logrado mejorar sus indicadores casi totalmente gracias a su responsabilidad fiscal y administrativa, a un creciente esfuerzo tributario y a una importante reducción en sus gastos de funcionamiento. Sin poner en duda el hecho de que las regiones con mayores dificultades deben ser atendidas, creo que hay que admitir también que una política de asignación de recursos nacionales no puede castigar los avances que hace una región en materia de eficiencia administrativa, sanidad fiscal e inversión social. Desconocer los avances de la ciudad, disminuir su participación en el presupuesto nacional con el argumento de que la tarea se está haciendo suficientemente bien, constituye un incentivo perverso para todos los gobiernos locales: es como si el gobierno nacional dijera a las regiones con malos manejos: "tranquilas, por ustedes respondo yo porque me financian quienes sí hacen bien las cosas". Tales incentivos van en contra de la responsabilidad administrativa de los gobiernos locales y en últimas ponen en peligro su autonomía y arriesgan el modelo de país que la Constitución Nacional contiene. Por otra parte, la consolidación y el sostenimiento de las transformaciones ocurridas en Bogotá durante la última década dependen del apoyo de la Nación a través de una asignación suficiente de recursos. La falta de apoyo nacional pone en riesgo la sostenibilidad y continuidad de nuestros logros, que en todo caso son de gran importancia para Colombia entera puesto que el progreso de Bogotá repercute en beneficios económicos y sociales para el resto de los municipios del país.

Institucionalización de las relaciones

Creo que fue alrededor de 1998 cuando la Administración Distrital se dio cuenta de que para manejar óptimamente sus relaciones con la Nación necesitaba más que buenas relaciones personales y un concierto de voluntades. Construyendo en parte sobre un proyecto de la Administración del Alcalde Peñalosa, en 2001 la Consejería para la Región y la Competitividad asumió el tema de las relaciones con el Congreso. Una de sus funciones fue la de consolidar una bancada de congresistas que defendieran los intereses de Bogotá. Para ello no sólo buscó a los representantes a la Cámara por Bogotá, cuyo deber constitucional es justamente velar por los intereses de la ciudad, sino también a senadores que hubieran tenido una alta votación en la ciudad. La Administración constituyó progresivamente un sistema de información y seguimiento a los proyectos de ley en curso, creando un oficina que re-

cogía, procesaba y suministraba a las entidades distritales información sobre proyectos relevantes para la ciudad.

Bajo el anterior esquema, se consiguieron buenos resultados. El proyecto de Ley 128 de 2002 pretendía modificar la forma como se determina la base gravable del impuesto Predial. El principal cambio que introducía el proyecto era permitir que los contribuyentes contrataran un perito privado para hacer el avalúo de su inmueble y, sobre esa base, podrían declarar un valor inferior al que produciría el avalúo catastral (el perito podía estimar un valor de hasta el 70% del avalúo catastral). El gobierno distrital, principalmente a través de su Secretaría de Hacienda, participó activamente en el debate público y mediante argumentos contribuyó a que el proyecto no fuera aprobado. Su inconveniencia consistía no sólo en que causaría una disminución en los ingresos de la ciudad, sino que además generaba incertidumbre en las proyecciones presupuestales, era inequitativo al favorecer principalmente a quienes estuvieran en capacidad de contratar un perito (que con seguridad no serían los ciudadanos más pobres), y además se apoyaba en exceso sobre la actividad privada del peritazgo, sobre la cual no hay mayores controles.

La ciudad participó también en el debate de la nueva Ley de Armas, Municiones y Explosivos. La Consejería para la Vida Sagrada, basada en la experiencia que la ciudad ha tenido en el tema de desarme, leyó y comentó detenidamente el texto del proyecto y enfatizó la necesidad de restringir los permisos de porte de armas y también de limitar el tipo de armas que se permitirían usar a civiles. Muchas de sus sugerencias fueron incorporadas en el texto final. Por otra parte, la ciudad participó, a través del Programa de Renovación Urbana, en la modificación de la Ley de Arrendamientos. La idea básica fue modificar el marco legal para mejorar el mercado de arrendamiento de vivienda, en parte mediante la introducción de mecanismos legales que hicieran la relación comercial entre arrendador y propietario más equilibrada y sostenible.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

El gobierno de Bogotá tiene en el tamaño de la ciudad un gran reto. No es fácil gobernar un área de casi 35.000 hectáreas y 7 millones de habitantes. La dificultad no está únicamente en la atención que requeriría estar pendiente de cada cuadra y cada esquina, y en controlar el comportamiento de tantos ciudadanos, sino también en que un territorio tan grande alberga contextos culturales muy diversos. Esta diversidad de contextos significa un reto para la labor de armonización de ley, moral y cultura, pues una sola regulación legal debe ser capaz de articularse bien con diversas regulaciones culturales. El reto termina siendo doble: en primer lugar, diseñar instituciones administrativas capaces de llegar de manera eficiente y legítima a lo más local, a los rincones de la ciudad y, en segundo, traducir, acercar y hacer efectiva las normas en contextos culturales muy diversos.

Una de las estrategias que seguimos para afrontar este doble reto fue la de fortalecer mecanismos de participación ciudadana y de descentralización. La descentralización es parte esencial de la construcción colectiva de ciudad y fortalecerla significa permitir que desde lo local se resuelva la mayor parte de los problemas locales. La participación ciudadana es un complemento a la descentralización porque propicia el ejercicio activo de ciudadanía, esto es, abre espacios para que los ciudadanos presenten, discutan y ayuden activamente a la Administración a resolver

sus problemas. En este sentido, algunas instancias de participación ciudadana hacen posible una construcción de normas "desde abajo", desde la discusión activa entre ciudadanos, como sucedió con los planes de desarrollo local y con el Código de Policía.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CULTURA DEL ATAJO

La planeación participativa, y en particular los procesos locales de participación en la toma de decisiones, pueden ser vistos como antídoto a la cultura del atajo. Como ya se explicó en el capítulo 4, una de las características de la cultura del atajo es la desatención a las consecuencias de las propias acciones cuando éstas son lejanas en el tiempo o en lo sociocultural. La discusión inherente a la planeación participativa actúa como antídoto a esta tendencia pues la planeación exige ampliar los horizontes temporales y obliga a la gente a mirar las acciones colectivas en términos de plazos más largos, a considerar sus consecuencias en un futuro más lejano. Por otra parte, como la planeación participativa comprende diversos actores y puntos de vista, también obliga a muchos a considerar las consecuencias que las decisiones traerán a ciudadanos que les son socioculturalmente lejanos. Si quien va a tener que padecer eventualmente las consecuencias de las decisiones está a bordo de las discusiones, entonces será muy difícil ignorar esas consecuencias. Por esto, mientras más amplia sea la participación, mayor es el número de puntos de vista y mejor funciona como antídoto a la cultura del atajo.

De manera más general, creo que los escenarios de participación son ideales para la mutua regulación; equipos de trabajo local con altos índices de participación ciudadana van sembrando exigencias recíprocas y estándares altos en lo que respecta a la coherencia con la ley. Estos dispositivos ayudan a las comunidades a aprender lo importante que es resolver los problemas de una manera que pueda ser validada ante la conciencia de todos los participantes, y que sea también válida ante la ley. Por ello, en la descentralización hay una gran oportunidad para armonizar las regulaciones cultural y moral con el sistema legal, así como para fomentar acuerdos plenamente compatibles con la ley.

En la descentralización hay una gran oportunidad para armonizar las regulaciones cultural y moral con el sistema legal, así como para fomentar acuerdos plenamente compatibles con la ley.

GOBIERNOS LOCALES

En Bogotá la descentralización consiste, en buena medida, en que más problemas se resuelvan en las localidades, en que éstas tengan más autonomía de vuelo. Las administraciones locales están en capacidad de atender más rápidamente que la Administración Central algunos problemas de los ciudadanos por estar más cerca de ellos. Doy un ejemplo muy simple: en vez de establecerla como una medida general para la ciudad, los Consejos de Gobierno de los alcaldes locales podrían decidir autónomamente dónde aplicar el toque de queda para menores. En general, medidas específicas y puntuales, como muchas que tienen que ver con seguridad, podrían optimizarse al ser tomadas localmente, ya que desde el centro muchas veces no se pueden diseñar políticas que sean lo suficientemente sensibles a las diferencias y características locales.

Consejos Locales de Gobierno

Para que la descentralización sea exitosa se requieren por lo menos dos cosas: un sistema eficiente y transparente de comunicación entre la Administración Central y la Administración Local y una sociedad civil organizada que actúa como veedora sobre las acciones del Estado. Es más, la descentralización sólo es viable si hay canales de comunicación entre la Administración Central, la Administración Local y la comunidad que permitan la comunicación mutua, el control y la coordinación. Además de la Junta Administradora Local y el Alcalde, debe existir una instancia colegiada local que facilite y coordine la acción distrital. Esta instancia es el Consejo Local de Gobierno. Los representantes de las entidades distritales que forman parte de ese Consejo deben ser coordinadores y canales de comunicación rápida, ojalá eficiente, entre lo que pasa localmente y lo que pasa en la Administración Central.

En este sentido, con los Consejos Locales de Gobierno buscamos ayudar a que el Alcalde Local cumpla con una de las atribuciones que para él establece el Estatuto de Bogotá, la de coordinar la acción distrital en la localidad. El peregrinaje de éste en cerca de 40 instituciones distritales para saber qué va a hacer cada una le ocupa demasiado tiempo. La solución es hacer lo contrario: que el alcalde ya no deba ir a cada institución a averiguar qué se va a hacer, sino que las entidades tengan su representante natural en el Consejo Local de Gobierno y que la coordinación desde allí sea factible, que los temas de conflicto de competencias se resuelvan en el Consejo. Es mucho más eficiente ese tipo de coordinación en el nivel local que mediante un solo comité en el nivel central.

Las Unidades Ejecutoras Locales (UEL) juegan un papel crucial en la coordinación administrativa. A este respecto, modificamos la reglamentación del esquema en que las UEL venían trabajando para convertir su relación con los gobiernos locales en una asesoría. Anteriormente, las UEL tenían la tarea de evaluar los proyectos que presentaban las alcaldías locales, pero a veces se tardaban seis o siete meses para terminar diciéndole a la gente "lo que usted mandó no es viable jurídicamente" o "su proyecto no es viable técnicamente", y ahí quedaba la cosa. Lo que hemos pedido a las UEL es que jueguen de local, que vayan a trabajar con las comunidades y las asesoren para que no armen proyectos inaplicables, reduciendo así el porcentaje de rechazo. Este proceso mejora la velocidad de aprobación de los proyectos y conduce a que gradualmente los alcaldes locales retomen el control de los contratos celebrados por las UEL para temas de su localidad.

De otra parte, las administraciones locales deben tener a la comunidad encima ejerciendo control social, diciéndoles, por ejemplo, "se acuerda que nos dijeron que esa obra del acueducto valía seis millones de pesos, ¿ahora por qué vale ciento veinte?". No es un asunto de reclamos, es más bien que el ciudadano se interese por lo que hace su gobierno local. Ya que el gobierno local está más cerca de los ciudadanos, este control debería ser más sencillo. Si la comunidad no aprende a hacer eso, si no le marca el paso al gobierno local, no habrá descentralización efectiva en Bogotá.

Del Plan de Desarrollo a los planes locales de desarrollo

Con el aumento en la sensibilidad por lo local, la descentralización crea ambientes propicios para una mayor participación ciudadana. El que la ciudad haya venido desarrollando ambos procesos de manera simultánea no es un accidente, los dos se complementan mutuamente. Este es el caso de los planes locales de desarrollo, que son como los planes de vuelo para la gestión local hechos de manera consistente con el Plan de Desarrollo para toda la ciudad. El borrador del Plan de Desarrollo Local se hace en los Encuentros Ciudadanos, que son espacios de discusión entre la Administración y la comunidad en los cuales, además de construir el borrador, se hace seguimiento anual a las inversiones local y distrital. En la elaboración de los planes locales de desarrollo intervienen los alcaldes locales, funcionarios de la Administración Central y las Juntas de Acción Comunal (JAL), pero también la ciudadanía en general, aquellos que están interesados en incidir sobre decisiones

Si la comunidad no le marca el paso al gobierno local, no habrá descentralización efectiva en Bogotá.

que afectarán su vida más cotidiana: el mejoramiento del barrio, la construcción del parque en que podrán jugar sus niños, etcétera

Parte del ideal de estos Encuentros Ciudadanos es que sean ejercicios de generación de racionalidad colectiva. Con este propósito se han promovido procesos explícitos de priorización de necesidades y de proyectos que tienen límites presupuestales fijos. Por otra parte, el tener que tomar decisiones colectivas y públicas con muchos actores organizados facilita la construcción de una visión de futuro local compartida y genera vínculos entre un número grande de ciudadanos. Al desarrollarse de esta manera, los procesos de decisión local son instancias de legitimación, son espacios en los cuales se generan soluciones que llevan el peso del aval colectivo.

Por lo anterior, creo también que la planeación participativa y la asignación participativa de recursos son procesos que pueden ayudar a prevenir un eventual control territorial de grupos ilegales, como el que ha ocurrido en otras ciudades de Colombia. Gracias al Acuerdo 13 aprobado en el Concejo en 2000, el ciudadano tiene hoy en día herramientas legales suficientes para copar los espacios de decisión local, para dar trámite a sus necesidades por caminos institucionalizados y ejercer así sus derechos ciudadanos.

Concejo y localidades

Una manera de consolidar la participación es haciendo visible la representación. Si se entiende bien cuál es la relación entre el Concejo y las localidades, la representación se convierte en un factor que impulsa la participación y el control social. La representación puede hacerse visible mediante lo que los expertos llaman un mapa político. Se trata de ver cuáles concejales representan más qué localidades, en un examen cuyas guías son preguntas tales como: ¿los concejales representan a las localidades?, ¿las localidades se sienten representadas por los concejales?, ¿para cuáles concejales una u otra localidad es más importante? Para explorar este tema definimos unos criterios simples: un concejal es importante para una localidad si sacó una de las cinco mayores votaciones en esa localidad, y una localidad es importante para un concejal si es una de las cuatro localidades donde sacó más votos. Al final descubrimos, por ejemplo, que hay localidades que ponen la mayoría de los votos de algunos concejales (Usme, Engativa), mientras que en otras localidades la votación está muy dispersa (Santa Fe). El mapa político es entonces un instrumento de uso público que puede ayudar a consolidar el compromiso de ciertos concejales con las localidades que los eligen primariamente, y que puede también servir para alertar a otras localidades sobre su comportamiento electoral, porque al dispersar sus votos se están quedando huérfanas en el Concejo.

Creo que ayudaría a fortalecer la participación si en el futuro veinte concejales fueran elegidos de a uno por localidad y los otros veintidós transversalmente. El mapa político se acerca a este modelo, pues ayuda a establecer públicamente la conexión, si la hay, entre un concejal y la localidad donde se concentran sus electores.

CIUDADANÍA Y TERRITORIO

En todo el tema de regulación, cultura política y gobierno hay un elemento crucial del que hasta ahora he hablado

poco: el territorio. El territorio es clave para el tema de gobernabilidad porque constituye el continente de las decisiones. El destino de la mayoría de las inversiones que hace la ciudad, y también su impacto, puede representarse en un mapa. Este tipo de representación es muy poderosa porque permite, literalmente, *ver* lo que se está haciendo, en particular cuánto se invierte en cada zona de la ciudad. Por otra parte, el medio físico en que se dan los comportamientos sociales y en donde la regulación tiene su imperio es precisamente el territorio; el territorio propicia u obstruye comportamientos, hace más o menos fácil que distintos tipos de regulación calen o dejen de hacerlo.

Territorio y Cultura Ciudadana

Parte de la apuesta en mi primera Administración, resumida en la frase *Bogotá Coqueta*, era que cambiando comportamientos hay mayores posibilidades de modificar espacios. En 1995 Bogotá era para muchos de nosotros muy querida, era nuestra ciudad, pero sabíamos que no era la más bella. Es más, en ese entonces nos dijimos que, siendo tan fea, a Bogotá no le quedaba más remedio que intentar ser coqueta, pensando que la coquetería era el consuelo de los feos. Entonces pensamos "hagamos de Bogotá una ciudad coqueta y, ya que no podemos cambiar su *hardware*, modifiquemos su *software*, mejorémoslo todo lo que se pueda".

Hoy en día es claro que si uno dice "Bogotá coqueta" la gente dice "no, no sólo coqueta, es bella". Bogotá entró en una dinámica de mejoramiento y embellecimiento que ha sido impulsada por cambios en el comportamiento de sus habitantes: la mayoría cuida los logros de la ciudad y muchos están dispuestos a contribuir más para que el embellecimiento continúe. Puesto de manera muy cruda, diría que, dadas sus restricciones económicas, en 1995 a la ciudad no le quedaba más opción que pasar de fea a coqueta; sin embargo, en ese entonces sabíamos que, si la ciudad llegaba a tener los medios, sería más fácil que pasara de fea a coqueta y de coqueta a bella que directamente de fea a bella.

En noviembre de 1994, durante el proceso de empalme con la Administración de Jaime Castro, se llevó al Concejo de Bogotá por primera vez el modelo de Cultura Ciudadana. En esa primera solicitud de recursos para implementar el programa se habló del mejoramiento de contextos urbanos siguiendo una idea muy sencilla, el complemento a la idea de *Bogotá Coqueta*: es más fácil introducir reglas nuevas en espacios nuevos. Algunos investigadores del comportamiento hu-

El medio físico en que se dan los comportamientos sociales y en donde la regulación tiene su imperio es precisamente el territorio; el territorio propicia u obstruye comportamientos, hace más o menos fácil que distintos tipos de regulación calen o dejen de hacerlo.

mano estudian los repertorios de conducta según su asociación con ciertos ámbitos; puesta de manera muy concreta, la conclusión es que con andenes embellecidos y protegidos y con un sistema de transporte moderno y funcional es más fácil promover nuevos comportamientos. Entonces lo acumulado durante la última década en mejoramiento territorial, en construcción de parques y bibliotecas, facilita una nueva etapa de transformación del comportamiento. En una ciudad más amable y generosa es posible pedirle a la gente comportamientos más amables y generosos. Los que estudian filosofía moral saben lo importante que es esta conexión entre moral y estética.

En síntesis, que la ciudad haya logrado embellecerse es también un aporte a la construcción de ciudadanía y al sentido de pertenencia. Si uno se siente integrado al espacio en que vive, uno sigue las reglas; el pertenecer obliga, genera deber pero también mayor cariño y admiración por la ciudad. Emociones morales compartidas de este tipo son transmisoras de normas culturales y de normas morales. Por ello, una ciudad embellecida es más armónica en sus regulaciones.

Normas de uso del suelo y UPZ

Varias de las localidades de Bogotá están cerca o superan el tamaño de una ciudad intermedia colombiana. La necesidad de bajar la escala territorial para trabajar sobre unidades más manejables llevó a la definición de las 112 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) que tiene Bogotá hoy en día. La creación de estas zonas fue posible gracias a los lineamientos generales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). El POT es un bien público de suma importancia porque contiene el ordenamiento general de la ciudad, algo que permite aumentar la coherencia de la gestión y que por ende la hace más eficiente. En la planeación local se llenan los vacíos del POT, se completan detalles que el POT no alcanza a precisar. Es por ello que la discusión pública acerca de usos del suelo y la elaboración de normas urbanas dentro de las UPZ se ha pensado como un ejercicio de participación. Por su tamaño, la discusión en cada UPZ puede hacerse de manera precisa y puntual; además, no ocurre que sus habitantes dejen de asistir a reuniones porque la dimensión de los temas los aburra o intimide, y, por último, los problemas tratados allí les afectan directamente, en su vida más cotidiana.

Las discusiones sobre usos de suelo y normas urbanas en las UPZ constituyeron una alternativa a un modelo más vertical, quizás vale decir más tecnocrático, en donde los expertos llegaban y sin mayor interacción con la comunidad dictaban normas. Desarrollamos una metodología precisa para las discusiones públicas, con unos plazos para la toma de decisiones y una agenda temática acotada que evitara la prolongación inútil de éstas. Aunque con el modelo centralizado posiblemente habríamos podido reglamentar todas las UPZ en un año, optamos por la discusión pública de la norma y alcanzamos a reglamentar 17 de ellas en dos años. El valor agregado de estos procesos de construcción colectiva de normas es su poder armonizador; creo que la generación de consensos de este tipo es una inversión en convivencia que previene futuros conflictos entre vecinos. Un caso especialmente emocionante dentro de esta experiencia fueron las discusiones en los

bordes de la ciudad, en aquellos asentamientos que apenas empiezan a hacer parte de Bogotá y a los cuales llegan familias que en muchos casos vivirán por primera vez en una ciudad.

De otro lado, dadas las implicaciones que tienen las normas urbanas, creo que éste es el procedimiento más justo. Normas de usos que permiten un mayor número de locales comerciales en un sector afectan la paz de los residentes pero benefician a los interesados en alquilar locales o a quienes se dedican al comercio; normas urbanas que definen el número de pisos permitidos en las nuevas construcciones pueden beneficiar a los constructores pero damnificar a los viejos residentes. Detrás de estas discusiones hay grandes intereses económicos en juego, pero también está la protección a la calidad de la vida cotidiana de muchos. Cada actor tiene la oportunidad de poner sus intereses sobre la mesa, de evaluar las consecuencias de escenarios alternativos y de considerar argumentos que seguramente no habría pensado por fuera de las reuniones. Por lo anterior, ni las discusiones en este tipo de espacios son sencillas ni las decisiones deberían ser tomadas por unos pocos expertos.

Inversión territorializada

La ciudad ha venido implementando un sistema de georreferenciación de la mayoría de su inversión, o sea la localización sobre un mapa de todos los proyectos llevados a cabo en zonas puntuales de la ciudad. Esto de poner la inversión pública sobre un mapa, de localizar, dentro de lo posible, áreas y cantidades de dinero que serán invertidas allí, es un ejercicio de transparencia. Permite ver claramente cómo se está gastando la plata, en qué lugares y en cuánta cantidad, y obliga a una mayor disciplina en las discusiones de planeación.

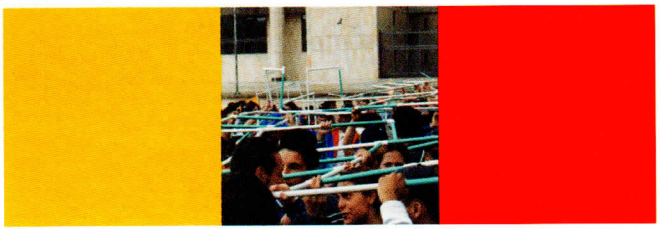
Una parte de los recursos georreferenciables corresponde a la llamada inversión descentralizada. Se trata, en pocas palabras, de una reserva de dineros públicos destinada a ser ejecutada, de manera relativamente autónoma, por instancias locales de gobierno. En América Latina, el caso más conocido de este tipo de inversión es la ciudad de Portoalegre en Brasil. Si uno mira qué porcentaje del presupuesto se asigna localmente en Bogotá, salimos bastante bien librados: el 10% de los ingresos corrientes de la Administración va a los Fondos de Desarrollo Local. A diferencia del presupuesto central, las localidades tienen un esquema más flexible, lo cual sirve para que los líderes locales ayuden a resolver problemas locales. Si no fuera así, habría una mezcla permanente en la gestión de la Alcaldía de pequeños problemas locales con problemas más grandes.

El valor agregado de estos procesos de construcción colectiva de normas es su poder armonizador; creo que la generación de consensos de este tipo es una inversión en convivencia que previene futuros conflictos entre vecinos.

Para terminar, quisiera dar un par de ilustraciones del tipo de control que la georreferenciación hace posible. Si a la georreferenciación de la inversión se suma el mapa político, se obtiene un poderoso instrumento para la transparencia y el control social. Es posible localizar en un mismo mapa información sobre proyectos avalados por los concejales y sobre el origen de su electorado; al cruzar esta información es fácil comprobar en muchos casos qué tanto ha defendido un concejal los intereses de éste. El caso del proyecto de reforma tributaria es posiblemente la mejor ilustración: fue posible localizar en un mapa de las localidades los proyectos puntuales que los dineros recogidos por la reforma harían posible; fue también posible contrastar ese mapa con otro que mostraba lo que alcanzaríamos a hacer sin la reforma. En este contraste se veía bien claro cuáles localidades saldrían más perjudicadas de no aprobarse la reforma. Luego, si se utiliza el mapa político para encontrar los concejales con mayor votación en esas localidades, surge una pregunta muy natural: "¿al rechazar la reforma tributaria, está usted dispuesto a sacrificar estos programas para la localidad que lo eligió mayoritariamente?"

Por otra parte, la georreferenciación de la inversión, junto con la medición territorial de la tributación, permite precisar la dimensión de la redistribución de riqueza entre las diferentes localidades. Distintos sistemas de medición de pobreza (número de estrato, encuestas de Sisben, indicadores NBI) coinciden en que las localidades más pobres de Bogotá son Usme, Santa Fe, Ciudad Bolívar, Bosa, La Candelaria y San Cristóbal, más o menos en ese orden. En el año 2002, Chapinero, Usaquén y Teusaquillo, tres de las localidades más ricas, aportaron el 36% del total de los impuestos de la ciudad, cuando su población representa aproximadamente un 10% del total. El aporte de las seis localidades más pobres representó un 11% del total, y su población casi un 29%. En cuanto a inversión, en 2002 Usme recibió, en promedio *per capita*, 90 veces más de lo que aportó; Ciudad Bolívar multiplicó su aporte por 56, Bosa por más de 42 y San Cristóbal por más de 50. Santa Fe, aunque tributa comparativamente alto, recibió el doble en promedio por habitante de lo que aporta. Además de estas localidades, la inversión en Tunjuelito, y Rafael Uribe fue, en promedio por habitante, por lo menos veinte veces superior al aporte individual promedio; las restantes localidades estuvieron por debajo de este umbral.

7. VIOLENCIA Y RESISTENCIA CIVIL



Uno de los desafíos más grandes que ha enfrentado la ciudad durante los últimos dos años tiene que ver con el conflicto armado que llegó a sus puertas. Las amenazas de destrucción ahora están dirigidas al conjunto de la ciudadanía y la violencia ha trasgredido los principales límites que la humanidad ha trazado en el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Esto se puso de manifiesto el 20 de enero de 2002 con el atentado al embalse de Chingaza, cuando se pretendió dejar a la población civil sin el servicio de agua potable, sometiendo además a la ciudad de Villavencio al riesgo de ser arrasada por una avalancha. Los explosivos detonados en el Barrio Fátima, el atentado que tuvo lugar el día de la posesión del Presidente Uribe, las bombas en el Club El Nogal y en el sector de San Andresito y el ataque con granadas en la Zona Rosa, son otros ejemplos de la manera en que los violentos se han ensañado con la población civil, dejando tras de sí la muerte de personas indefensas. Por lo anterior, es imperativo para la ciudadanía de Bogotá, y para la sociedad colombiana en su conjunto, tomar una posición clara ante el conflicto, emprendiendo una acción colectiva para manifestar su indignación y, en última instancia, para no aceptar lo inaceptable.

LA VIOLENCIA COMO ATAJO

Antes de ocuparme de la campaña de resistencia civil promovida desde la Alcaldía, quisiera presentar una lectura

de la violencia a partir de las ideas expuestas en el capítulo 4. Dicha lectura ha determinado en gran parte las actividades de resistencia civil durante los últimos dos años.

La violencia suele aparecer como instrumento de negociación o como medio de expresión que pretende comunicar un mensaje. ¿Podría alcanzarse ese objetivo o expresarse lo que se quiere transmitir sin violencia? Quien ejerce violencia deja de acudir a medios no violentos, a veces porque cree que no tiene alternativas o que éstas serían ineficaces o demasiado costosas. La violencia es un atajo frente a la persuasión, frente al logro económico resultado de un trabajo legal, frente al cambio social o político vía democrática. Al utilizar violencia para alcanzar un objetivo se sustituyen métodos no violentos por la coerción física, y casi siempre se violan restricciones y se devalúan tanto en el tiempo como para actores sociales culturalmente remotos las consecuencias del acto violento.

En situaciones donde uno toma decisiones teniendo en cuenta el posible comportamiento de los demás o la manera en que los demás responderán al propio comportamiento, la cultura del atajo admite la capacidad de hacer daño como instrumento de negociación. Una ilustración de esto es la historia del odontólogo: un paciente va al odontólogo, éste sin ninguna advertencia le clava la fresa en la muela. El paciente agarra al odontólogo por sus partes nobles y le dice "hagámonos pasito". Aquí la "desregulación" en cuanto a los medios empleados da lugar rápidamente a reciprocidades (pago con la misma moneda) o incluso a escaladas que fácilmente terminan en violencia. Explico un poco más: el odontólogo habría podido advertir al paciente "hoy no tengo anestesia, le doy la posibilidad de que la compre usted mismo", o "tengo muchos pacientes y no puedo esperar a que la anestesia haga efecto, pero si le duele demasiado grite", o por lo menos explicarle "esto le puede doler mucho pero dentro de cinco minutos estará aliviado". Lo mismo del lado del paciente. Hubieran podido hacer acuerdos, hubieran podido hacer advertencias.

Como con cualquier otra manifestación de la cultura del atajo, recurrir a la violencia tiene que ver con el divorcio entre ley, moral y

La violencia es un atajo frente a la persuasión, frente al logro económico resultado de un trabajo legal, frente al cambio social o político vía democrática.

cultura, con una deficiencia en la regulación de los medios permitidos para alcanzar los objetivos buscados. De acuerdo con algunos sociólogos, una sociedad puede tener la siguiente paradoja: inculcar los fines muy bien pero ser incapaz de inculcar las restricciones sobre qué métodos son lícitos para llegar a los fines. Entonces un individuo puede estar muy bien educado en fines pero mal educado en medios y eso es lo que algunos científicos sociales llaman *anomia* ("ausencia de ley"). En la investigación sobre convivencia en jóvenes de Bogotá, llamamos anómicos a los jóvenes que mostraron tendencia a justificar la desobediencia a la ley cuando hay gran provecho económico, cuando es el único medio para lograr los objetivos, cuando es lo acostumbrado u otros lo han hecho y cuando alguien lo ha hecho y le ha ido bien. Uno de los hallazgos más preocupantes de la investigación es que el 64% de los anómicos recurren a la amenaza o al uso de violencia. Los porcentajes para jóvenes que tienen una mejor relación con las normas y una mejor capacidad para celebrar y cumplir acuerdos (reunidos en dos grupos que llamamos cumplidos y cuasi-cumplidos) es mucho menor: sólo el 20% de los cumplidos y el 27% de los cuasi-cumplidos son violentos. Se podría afirmar que cumplir normas y acuerdos, y reparar acuerdos cuando uno incumple o le incumplen (características de los cumplidos y, en menor medida, de los cuasi-cumplidos) es lo opuesto a usar amenazas o violencia, sobre todo cuando se hace en medio de una negociación.

Otros métodos estadísticos también confirmaron que *el factor que más predice violencia es la anomia*. De esta manera, la relación entre la cultura del atajo y el uso de violencia quedó verificada empíricamente. Basados en los resultados de nuestra investigación, si uno quiere combatir el uso de violencia debe entonces fortalecer el cumplimiento voluntario de normas legales, especialmente aprendiendo a poner ese cumplimiento por encima de la utilidad inmediata y de la costumbre. En otras palabras, el esfuerzo debe estar encaminado a armonizar ley, moral y cultura, a formar personas cumplidas, esto es, ciudadanos para los cuales los tres sistemas de regulación estén alineados.

Entender la violencia como atajo tiene una consecuencia muy interesante con respecto a la manera en que algunos veían (o ven) este fenómeno. Me refiero al enfoque de "causas objetivas de la violencia", según el cual la pobreza, la miseria, la desigualdad o la exclusión social explican la aparición de individuos o grupos violentos. Esta explicación parece bastante natural. Sin embargo, varios científicos sociales han mostrado que existen sociedades que presentan todos los rasgos mencionados (incluso en mayor medida que en Colombia) pero que no son violentas y que, por lo tanto, tales causas objetivas no explican satisfactoriamente el uso de violencia. Lo más grave es que muchos terminan convirtiendo tal explicación en una justificación (se justifican a sí mismos o justifican a los grupos violentos) y se echan un cuento diciendo "claro, es que esa gente ha estado sometida a mucha miseria, por eso es que se ven obligados a volverse violentos". Pero, como he expuesto, la violencia es una alternativa entre muchas que son no violentas. Es posible que con la vio-

lencia se obtengan resultados rápidamente, en el corto plazo, pero a mediano y largo plazo resulta muy costosa.

Si bien buena parte de mi gestión ha estado orientada a hacer justicia social, no he entendido esta labor como un esfuerzo para reducir violencia. No es necesariamente cierto que Bogotá sea menos violenta porque el Estado se haya encargado de atender muchas necesidades de la población menos favorecida. La moraleja sería más bien que si lo que en realidad quieren algunos grupos violentos es reducir la desigualdad, entonces eso se puede hacer con mucho éxito de manera pacífica y sin recurrir al atajo de la violencia. En Bogotá, los logros alcanzados en materia de justicia social de manera democrática y pacífica sirven para mostrar que la violencia que ejerce la guerrilla es un atajo que no puede justificarse apelando a la pobreza y la exclusión social.

La iniciativa de resistencia civil

En mi primera Administración no trabajé directamente sobre el tema de conflicto armado y sus repercusiones en la ciudad. Asumí que grupos como las FARC y el ELN deberían ser neutrales ante el experimento de Bogotá, no interferirlo ni sabotearlo. Pensaba que como estábamos haciendo de manera pacífica algo parecido a lo que estos grupos pretendían hacer en términos de lucha contra la corrupción y a favor de la justicia social y la inclusión, entonces ellos no tenían porque molestar la gestión de Bogotá. En esa época, por lo tanto, no le dedicamos mucho esfuerzo a estudiar el problema. Pero entonces llega al comienzo del año 2002 la ruptura del proceso de paz acompañada de agresiones a la ciudad. A partir de lo que pasa en Chingaza y de los siguientes ataques y amenazas a la población civil, a las instituciones y a la infraestructura de la ciudad, se vuelve crucial concentrar parte del esfuerzo de la gestión en comprender mejor qué es la violencia y, sobre todo, qué es contrario a la violencia, qué puede contrarrestarla.

Tradicionalmente la resistencia involucra oposición y rebeldía de los ciudadanos ante un ejército invasor o ante un gobierno que incurre en excesos autoritarios. En ambos casos hay un enfrentamiento con una autoridad y un proyecto político o militar percibidos como ilegítimos, injustos y excluyentes. Además, los ciudadanos son los que de manera espontánea tienen la iniciativa, no el gobierno. Si éste intenta poner de su lado a la ciudadanía y enfrentarla a grupos armados que afirman luchar por el pueblo y contra ese gobierno (o el establecimiento en general), ¿se puede hablar todavía de resistencia civil? Probablemente no. Sin embargo,

En Bogotá, los logros alcanzados en materia de justicia social de manera democrática y pacífica sirven para mostrar que la violencia que ejerce la guerrilla es un atajo que no puede justificarse apelando a la pobreza y la exclusión social.

la iniciativa promovida desde la Alcaldía es una *resistencia al uso de medios o métodos violentos*, no a una ideología o a un modelo de sociedad particular. No pretendemos enfrentarnos como Administración ni enfrentar a los bogotanos a algún grupo armado particular, queremos evitar el uso de amenazas y de violencia en contra nuestra y utilizar solamente métodos permitidos por la ley. En este sentido, nuestra campaña es diferente de las experiencias tradicionales de resistencia.

La iniciativa promovida desde la Alcaldía es una resistencia al uso de medios o métodos violentos, no a una ideología o a un modelo de sociedad particular.

De otro lado, ¿tiene sentido que un gobierno, la autoridad institucional, promueva una resistencia *civil* cuando ésta, por definición, debe provenir primordialmente de los ciudadanos? La campaña de resistencia civil es algo así como el enfoque de Cultura Ciudadana aplicado al conflicto armado. El gobierno busca cambiar el comportamiento de los ciudadanos mediante acciones que generen un aumento en el cumplimiento *voluntario* de normas. No se pretende imponer a la fuerza esos cambios de comportamiento ni obligar a los ciudadanos a participar en las actividades de resistencia. Tal y como en el caso de Cultura Ciudadana, la relación entre gobierno y ciudadanía es de corresponsabilidad. Así, la iniciativa bien puede provenir del gobierno pero implica la participación activa y voluntaria de los ciudadanos.

Los límites de la guerra

La resistencia civil incluye, por un lado, la invitación a los grupos ilegales a abandonar el uso de medios violentos y a participar en el intercambio de argumentos. Pero también insistimos mucho en la regulación legal. El 28 de enero de 2002, pocos días después del atentado contra Chingaza, denuncié a las FARC ante la Fiscalía General y en febrero ante la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ese atentado, así como las agresiones directas a los civiles, constituyen una violación de nuestro Código Penal y del DIH, son delitos de lesa humanidad. Aquí el llamado de atención es acerca de los límites que la humanidad ha trazado a los conflictos. Aun en medio de una guerra se deben respetar ciertas reglas y se debe recordar que no todo vale. No es válido atacar instalaciones que contienen fuerzas peligrosas y cuya destrucción puede poner en grave peligro a la población civil; no es válido atacar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil; no es válido, sobre todo, intentar infundir terror a la población civil. La entrada en vigencia para Colombia del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en septiembre de 2002 dio pie al lema *La vida es sagrada, no hay perdón garantizado*, el cual hemos utilizado en varias actividades de resistencia. En

nuestra historia encontramos una excesiva disposición a perdonar. Ese perdón incondicional con el que los actores armados terminan contando de antemano genera la expectativa de que siempre cabrá en el acuerdo el perdón. A partir del 1 de septiembre del año pasado los grupos violentos tienen que contar con la existencia de la Corte Penal Internacional y con que, por lo tanto, el perdón ya no está garantizado, ni siquiera si un gobierno particular o el pueblo colombiano estuviesen dispuestos a perdonarlos.

ANTÍDOTOS CONTRA EL USO DE AMENAZAS Y DE VIOLENCIA

Protegernos de las agresiones y no colaborar con los violentos

Desde la Alcaldía hemos trabajado distintas formas como la sociedad puede protegerse contra agresiones de grupos violentos. En primer lugar, hubo una demarcación de lugares protegidos por el DIH. El 3 de marzo de 2002 se marcó el tanque de Suba con tres triángulos de color naranja que señalan instalaciones vitales para la población civil. Más adelante, en el mes de agosto, se hizo lo mismo con aparatos de telecomunicaciones. El 20 de marzo la represa de San Rafael fue marcada con tres círculos color naranja vivo que indican que se trata de una instalación que contiene fuerzas peligrosas. Durante la jornada de protección a la educación del 21 de abril varias instituciones distritales fueron señalizadas con la bandera del pacto de Roerich (la Bandera de la Paz), la cual identifica a cualquier centro cultural (educativo, artístico, científico) como zona neutral.

En segundo lugar, promovimos la no-cooperación con los grupos armados y la cooperación con el Estado. Para que un grupo violento pueda subsistir siempre necesita de algún grado de aceptación y sobre todo de cooperación de parte de la comunidad. Esto es particularmente claro cuando se trata de ejércitos invasores en donde parte de las actividades de la resistencia están orientadas no sólo a atacar al adversario sino también a los colaboradores. En nuestro caso, los ciudadanos deben entender que su indiferencia es una forma de aceptación, tanto que es probable que su pasividad les produzca en el futuro culpa y vergüenza, tal y como sucedió con muchos alemanes después de la segunda guerra mundial. Cuando pase la barbarie algunos mirarán atrás y dirán "qué horror, cómo fue que no hice nada para evitar todo ese sufrimiento". La decisión de tomar parte activa en la resistencia, así sea tan solo marchando o participando en una manifestación, puede evitar malestares morales o cultu-

rales futuros. Las manifestaciones y marchas sirven en parte como escenarios en los que cada ciudadano puede expresar públicamente que no es indiferente y que repudia el uso de métodos violentos. Además, la participación en estos actos también expresa solidaridad con las víctimas y sus familiares. De ahí el lema *La vida es sagrada, cada víctima es hermana*. Así, por ejemplo, el 16 de agosto de 2002 realizamos un acto de resistencia civil en el Cementerio Central para manifestar indignación y solidaridad, y para llamar la atención sobre los límites de la guerra. Inscribimos el mandato "No matarás, y mucho menos a los niños y las niñas" en las paredes de varios columbarios y pusimos claveles blancos y rojos en las tumbas vacías. En parte, esta actividad respondía al atentado del 7 de agosto que mató a dieciocho personas, entre ellas a tres niños.

Existen formas de colaboración con los actores armados que, a pesar de ser también resultado de amenazas o presiones, son más activas: abandonar las labores cotidianas, renunciar a un cargo, salir del país, pagar un rescate por un secuestro o por una extorsión. Con respecto a las tres primeras, propusimos el lema *Por Bogotá, construcción*, el cual invita a responder a la destrucción no con pánico y suspensión de actividades, ni con venganza y más destrucción, sino con trabajo, incluso con un aumento de la productividad. De esa manera no se le sigue el juego al terrorista, el cual pretende precisamente generar miedo y suspender el orden cotidiano.

Con respecto al secuestro y la extorsión, hay que reconocer que ante una amenaza de este tipo es muy difícil tomar la decisión de no pagar un rescate. Está en juego la vida de seres queridos, de las personas más cercanas, a las cuales uno busca proteger a toda costa. Muchas personas pueden tener claro que colaborar con los violentos es perjudicial en el largo plazo porque al hacerlo se está alimentando el enorme negocio del secuestro y el chantaje, pero, ante una amenaza y bajo los efectos de la angustia y la desesperación, pueden terminar cediendo. Sin embargo, esas personas pueden prever que si algún día se ven enfrentadas a circunstancias adversas es probable que, aun a pesar de sus convicciones, terminen pagando un rescate. Una manera de evitar o hacer muy difícil la inconsistencia entre lo que en frío se estima mejor y lo que, en caliente, se haría desesperadamente, es adquirir un *compromiso previo* que obliga a pagar un alto costo si se incurriese en el comportamiento considerado perjudicial. En algunos casos tal costo se fija legalmente (puede ser una multa muy alta o incluso la cárcel). En nuestro país, sin embargo, la actual legislación hace que el costo por pagar un secuestro o ceder a un chantaje sólo pueda ser moral o cultural (la culpa o la vergüenza generadas por haber incumplido).

Permanecer indiferente, ceder a amenazas y no denunciar actividades terroristas puede parecer lo mejor en el corto plazo. Uno no corre riesgos, no se expone a la ejecución de la amenaza o a la retaliación de los violentos. Sin embargo, el desarrollo del conflicto en Colombia y el aumento del terrorismo, el secuestro y la extorsión muestran que, a largo plazo, el costo para toda la sociedad colombiana es inmenso e intolerable. Esa manera de li-

diar con los agresores, casi como en los mitos en los que los humanos convivían con los monstruos a punta de hacer pequeñas concesiones y sacrificios, se salió de madre y dejó de ser viable. Los precompromisos funcionan como deberes, nos obligan a no dejarnos llevar por la tentación de colaborar con los actores armados ilegales a cambio de resultados de corto plazo, y ayudarán a producir en el futuro los beneficios derivados de una convivencia pacífica.

Desde la Alcaldía invitamos a los ciudadanos a asumir precompromisos morales de no pagar extorsiones o el rescate por un secuestro, y de no abandonar el cargo o salir de la ciudad o el país como resultado de amenazas. También propusimos adquirir el compromiso de colaborar con las autoridades denunciando cualquier actividad relacionada con presiones violentas o terrorismo (de hecho, brindar dicha colaboración es un deber del ciudadano). De nuevo, no denunciar es una forma de colaboración con los violentos y sí hacerlo significa colaborar con el Estado. A este respecto, en junio de 2003 lanzamos la campaña de *Croactividad*, la cual ha consistido en promover una comunicación preventiva que incluye la denuncia a las autoridades pero también una comunicación directa con los agresores por parte de familiares, vecinos o amigos. El nombre y el símbolo de la campaña buscan atacar la llamada "ley del silencio", la norma social de rechazo a los "sapos" que tanto beneficia a los criminales. Esperamos que, ante una amenaza, el cumplimiento de estos compromisos genere gratificación moral y el incumplimiento produzca culpa.

Protegernos de la tentación de responder con violencia a la violencia

La resistencia civil tal y como la entendemos significa también autocontrol, esto es, resistencia al uso de amenazas o de violencia por parte de uno mismo. Por lo tanto, también involucra una lucha contra el atajo de responder con violencia a la violencia. Ser víctimas de una agresión o de un trato injusto produce, por lo general, deseos de venganza, deseos de devolverle la agresión al agresor. La solidaridad con víctimas de la violencia puede producir indignación e incluso resentimiento y puede hacer que algunas personas decidan apoyar acciones paramilitares o de justicia por mano propia. Las consecuencias indeseables de este atajo se podrían resumir en la frase de Gandhi "ojo por ojo y todos terminaremos tuertos". En Colombia ya hemos cedido a la tentación de responder a la guerra informal con más guerra informal y sabemos que eso genera un ciclo casi infinito de desgracias, donde

La resistencia civil tal y como la entendemos significa también autocontrol, esto es, resistencia al uso de amenazas o de violencia por parte de uno mismo.

para frenar una fuerza irregular aparece otra y con el final de ésa aparece otra nueva y así el conflicto va dando vueltas como una bola de nieve, creciendo cada vez más.

Las manifestaciones públicas y las marchas sirven también para canalizar la indignación hacia una forma de presión no violenta. Muchas veces procesamos la indignación en privado, frente a la radio o a la televisión. Aunque nadie sale a decir nada ni a dar la pelea públicamente, la opinión de la gente en privado es claramente de oposición; una mayoría contundente de colombianos está en contra de la violencia y de los métodos que utilizan los grupos armados ilegales. Pero, ¿por qué es necesario resistirse públicamente, asistir a un acto en el cual nos reunimos 100, 200, 1000 o 2000 personas? Es importante, en primer lugar, porque de esa manera muchos ciudadanos se pueden dar cuenta de que el sentimiento de indignación es compartido por muchos otros y así es más fácil que tomen la decisión de participar en la resistencia. Entre más participantes, más presión. En segundo lugar, creo que si la mayoría de los civiles no actuamos, si permanecemos pasivos, algunos grupos de civiles más decididos se armarán. Si la sociedad permanece demasiado resignada y doblegada, es posible que quien ha sufrido la violencia más de cerca, a quien le mataron un familiar o un amigo, sienta impotencia por la apatía de los demás y decida responder ilegalmente y con violencia. El riesgo es grandísimo y una vez la gente entra en el círculo vicioso de la retaliación ya no cabe la ideología, ya no se trata de luchar por un proyecto de sociedad. En estos términos, frente al conflicto actual tenemos una responsabilidad preventiva de manifestar nuestra indignación públicamente.

En este ámbito también pueden operar compromisos como los que he mencionado más arriba. Ante una agresión, sentimientos de rabia y resentimiento pueden conducir a la decisión de vengarse. De nuevo, es probable que uno tenga claro que la retaliación directa es ilegal, que puede conducir a más violencia y que debilita al Estado. En este caso, el compromiso es no vengarse, no tomar el atajo de ejercer justicia por mano propia. ¿Con respecto a qué es la justicia privada y el paramilitarismo un atajo? Con respecto a la acción del Estado, a su sistema judicial y a su capacidad exclusiva y legítima de ejercer coerción física cuando sea estrictamente necesario. En la resistencia civil la acción no violenta de parte de los ciudadanos es importante no sólo porque de esta manera se evitan espirales de retaliación sino porque también se respalda y se fortalece el Estado de Derecho.

RESISTENCIA CIVIL COMO CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

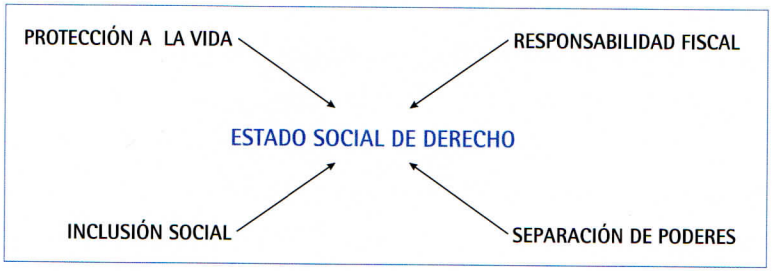
El 19 de enero de 2003 realizamos la primera jornada de *Pacífica Voluntad Ciudadana*, PVC. Invitamos a los ciudadanos a llevar tubos de PVC que, aunque podrían ser utilizados para agredir o devolver una agresión, fueron utilizados ese día para construir. PVC reúne la voluntad de no detener la actividad productiva ante una agresión con el compromiso de no responder con violencia a la violencia y de no colaborar con los violentos (de ahí el título del manifiesto de PVC: *Justicia sí, venganza no*). Creemos que

el que cada día más ciudadanos se unan a la *Pacífica Voluntad Ciudadana* no sólo genera una resistencia muy efectiva contra la violencia, sino que además es un paso fundamental en el proceso de construcción de ciudadanía que se ha desarrollado en Bogotá durante la última década.

Los movimientos de resistencia civil suelen aparecer en medio de comunidades o sociedades que a lo largo de la historia han construido una identidad muy fuerte. En la mayoría de los casos, parte de su identidad tiene que ver precisamente con su resistencia a invasores o gobiernos ilegítimos. De esta manera, si se ven enfrentados de nuevo a ocupaciones o dictaduras, poseen unos mecanismos y unos símbolos que les permiten reaccionar como tradicionalmente lo han hecho. Por ejemplo, portar un clip a la vista sigue siendo para los noruegos un símbolo anti-nazi. Los bogotanos no contamos con una tradición larga de resistencia y tal vez tampoco tengamos todavía una identidad fuerte. Pero si, como hemos pretendido con la campaña promovida por la Alcaldía Mayor, la resistencia civil en Bogotá es construcción de ciudadanía, entonces tal vez no haya necesidad de construir la identidad de resistente: con la de ciudadano basta.

EL PANORAMA FUTURO

Si tuviera que resumir lo que ha sucedido en Bogotá en la última década diría que, siendo consistentes con la Constitución de 1991, hemos avanzado mucho en la materialización del Estado Social de Derecho. Naturalmente cada gobernante hace los ajustes que considera necesarios y enfatiza los programas que conducen al cumplimiento de su propio programa de gobierno. Sin embargo, es necesario reconocer que Bogotá ha venido consolidando un modelo que conlleva una responsabilidad respecto a algunos de sus aspectos centrales. A mi juicio, al pensar el panorama futuro de la ciudad deben tenerse en cuenta cuatro aspectos fundamentales del camino que hemos venido recorriendo.



PROTECCIÓN A LA VIDA

Es muy importante que los avances en cultura ciudadana y el mejoramiento de la educación en Bogotá se traduzcan en un modelo de convivencia cuyo núcleo sea la protección a la vida. Creo que la mejor manera de continuar las iniciativas de resistencia civil es justamente ésta. Además de contribuir a una mayor capacidad de regulación del Estado mediante leyes y medidas policivas, la cultura ciudadana introdujo la idea de corresponsabilidad como una estrategia básica de seguridad, apostándole a una alta capacidad de autorregulación y de mutua regulación entre los ciudadanos. Instancias civiles para la resolución pacífica de conflictos tales como las unidades de mediación y conciliación, las comisarías de familia y los jueces de paz funcionan sobre la base de la corresponsabilidad y contribuyen a la consolidación de la voluntad de no violencia ciudadana. Estas instancias deben ser sostenidas y fortalecidas porque quien dispone y acude a ellas para la solución de sus problemas ha aprendido a delegar el uso de la fuerza en el Estado y de esta manera se ha acercado más a la condición de ciudadano.

El Código de Policía es una herramienta básica dentro del modelo de convivencia y los logros en cultura ciudadana servirán para implementarlo con mayor madurez. El Código en parte institucionaliza ideas de cultura ciudadana, es decir, logra que no dependan de un gobierno particular sino que, al convertirse en norma legal, sean incorporadas en los comportamientos ciudadanos. Por otra parte, la aplicación regular y sistemática del sistema de medición de cultura urbana también ayuda a institucionalizar ideas de cultura ciudadana. Este sistema es un instrumento que aprovecha indicadores concretos sobre cultura ciudadana y permite medir de manera precisa variables que inciden en la convivencia. Mediante su uso será posible determinar indicadores sobre niveles de participación y organización ciudadana, y también acerca de cumplimiento de normas; ello ayudará a ajustar las políticas de convivencia y protección a la vida.

RESPONSABILIDAD FISCAL

Es crucial entender que a la visión colectiva de ciudad que hoy tiene Bogotá subyace una gran responsabilidad, una balanza inexorable que podría llamarse la ecuación de consistencia: no es posible invertir más de lo que se recauda. La pregunta por el tipo de ciudad que deseamos es inseparable de la de si estamos dispuestos a pagar por ella. Bajo esta condición, las alternativas principales que veo son, en síntesis, buscar fuentes adicionales de ingresos, posiblemente aumentando algunos tributos, o retrasar los

avances en la materialización del Estado Social de Derecho. Para el primer caso hay un repertorio relativamente amplio de herramientas, algunas de las cuales dependen fuertemente del trabajo conjunto con el Concejo Distrital. Entre estas herramientas están el cobro de alumbrado público y la valorización, el aumento en las tarifas del Predial, una mayor eficiencia en la gestión y continuar con campañas efectivas contra la evasión.

La segunda alternativa es muy dolorosa porque disminuye la capacidad de aumentar los logros en la ciudad y pone en riesgo lo que aún está por consolidarse. Aquí cabe además una advertencia importante. Una primera reacción ante la escasez de recursos es la postergación de gastos de mantenimiento para abrir espacio a nuevas inversiones, por ejemplo a los aumentos en cobertura. Esta tentación debe contenerse porque el mantenimiento y sostenimiento de lo que se ha hecho es prioritario. De esto resultan dilemas extremadamente difíciles; habría que preguntarse, por ejemplo, "¿incorporo nueva gente en los colegios o simplemente los mantengo?", cuando hay que encontrar la manera de hacer ambas cosas.

INCLUSIÓN SOCIAL

En la ciudad se han introducido potentes instrumentos de solidaridad. No sólo se han ampliado significativamente las coberturas en salud, servicios públicos y educación, sino que además la importancia de hacerlo ha sido incorporada en el ideal colectivo de ciudad. En agosto de 2003, *Bogotá cómo vamos* consultó a la ciudadanía sobre las prioridades de Bogotá para el futuro y uno de sus hallazgos fue que, después del empleo, la principal prioridad es la atención a poblaciones vulnerables. El fortalecimiento de la seguridad y la calidad y cobertura en educación y salud son las siguientes prioridades. Es un motivo de orgullo que demandas individualistas comunes hace no muchos años, como el arreglo de la calle frente a la propia casa o del parque cercano, dejaran de ser vistas como prioritarias por la ciudadanía. Bogotá se ha vuelto más altruista.

Si bien se ha avanzado mucho en inversión social, queda todavía mucho por hacer. Entre otras limitaciones, la ciudad sólo alcanza a atender a un 41% de las madres gestantes con NBI, hay 70 mil jóvenes de estratos 1 y 2 por fuera del sistema educativo y resta un 25% de la población para que la cobertura en salud sea plena. Pero además de completar la tarea, es necesario sostener los avances. Es muy importante que la responsabilidad fiscal permita tener una política social sostenible en el tiempo. La asistencia social temporal no soluciona los problemas de fondo y en cambio puede generar un desequilibrio entre las expectativas de los ciudadanos y lo que es posible ofrecerles según las condiciones fiscales de la ciudad. Además, esto dejaría todavía menos claro de lo que actualmente es que la política social requiere un flujo estable y permanente de recursos provenientes del recaudo tributario. Muchas veces para una sociedad puede ser más grave haber tenido una política social y perderla que no haberla tenido nunca.

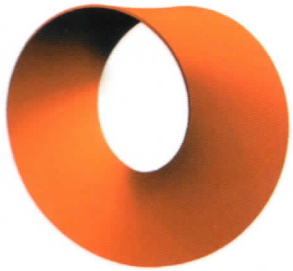
SEPARACIÓN DE PODERES

El modelo de relaciones políticas que seguimos con el Concejo constituye un desafío de sostenibilidad. Hay mu-

chos obstáculos en el camino hacia unas relaciones políticas guiadas por el ideal de la formación de consensos y basadas en el intercambio de argumentos y en la exposición pública de intereses. El deseo de conseguir la aprobación rápida de programas puede conducir al ejecutivo a la tentación de sobornar al legislativo, anulando así la división de poderes que la Constitución Nacional estipula. Un antídoto a esta tendencia es la declaración pública de reglas de juego, las cuales comprometan a los poderes públicos al ser un mensaje claro para quienes tengan expectativas distintas a las permitidas por el modelo democrático. Anulados los mecanismos de intercambio de favores, nos encaminaríamos a la situación maravillosa en la cual los derechos cobran su pleno sentido, cuando la ciudadanía entiende la diferencia entre reclamar sus legítimos derechos y simplemente intercambiar favores.

La ausencia de partidos políticos hace necesario que cada gestión se corrija y regule a sí misma, lo cual requiere fortalecer el acompañamiento y el control ciudadano. Para ello es fundamental mejorar los mecanismos de participación y representación democrática. Se necesita entonces trabajar en el elemento cognitivo, de comunicación y percepción pública, para generar confianza ciudadana y así estimular dichos procesos. Si esto sucede, ambos tomarán un ritmo más acelerado; si sucede lo contrario, corren el riesgo de quedarse relativamente paralizados. Además del trabajo en percepción, hace falta dar apoyo institucional a instancias locales de gobierno para que sean útiles en la solución de problemas en las localidades de la ciudad.

Las importantes transformaciones de la ciudad en la última década nos obligan a reconocer la dirección en que hemos avanzado y a tomar la decisión de seguir en ella o desviarnos. Bogotá ha comenzado a consolidar un modelo de cultura democrática en el cual es fundamental la adhesión a la ley y a los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos; esto, sumado a los esfuerzos en construcción de infraestructura, inversión social y formación de cultura tributaria, ha permitido desarrollar un mayor sentido de pertenencia por parte de los bogotanos hacia su ciudad. Así, una ciudadanía democrática, sin armas y con confianza en el Estado es parte de la nueva identidad que ha ido forjando la ciudad durante la última década, aprendiendo a construir sobre lo construido. Hemos avanzado tanto que devolvernos sería absurdo. Bogotá es hoy en día la prueba de que los colombianos podemos resolver nuestros problemas racionalmente, llegando a acuerdos y consensos oportunamente, y respetándonos los unos a los otros en el reconocimiento a la ley.



Escogimos la cinta de Moebius para representar el Plan de Desarrollo **Bogotá para vivir todos del mismo lado**. Aunque en cualquier punto de su superficie parecen haber dos lados, la cinta tiene en realidad una sola cara. Si uno toma un lápiz y traza una línea, volverá al punto donde comenzó sin levantarlo del papel. En Bogotá queremos llegar a una situación similar: que si bien puede haber polarizaciones sobre aspectos puntuales, las diferencias ocurran en un contexto de grandes acuerdos. La cinta resume el ideal de materializar una visión común desde nuestras diferencias, una bajo la cual estemos todos del mismo lado.