

BOGOTÁ

para vivir
■ 2001 2003 ■



PERSPECTIVAS SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO





ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ

Antanas Mockus Sívickas

COORDINACIÓN GENERAL DE LAS MEMORIAS

Alicia Eugenia Silva

COORDINADORA OBJETIVO CULTURA CIUDADANA

Rocío Londoño

COORDINADORA OBJETIVO PRODUCTIVIDAD

Carmenza Saldías

COORDINADOR OBJETIVO JUSTICIA SOCIAL

José Fernando Cardona

COORDINADORA OBJETIVO EDUCACIÓN

Margarita Peña

COORDINADOR OBJETIVO AMBIENTE

Julia Miranda

COORDINADORA OBJETIVO FAMILIA Y NIÑEZ

Ángela María Robledo

COORDINADORA OBJETIVO GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE

Liliana Caballero

ASESORÍA

Rafael Obregón

COORDINACIÓN EDITORIAL

Tomás Martín

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Futuro Moncada

Mauricio Mogollón

DISEÑO DE SIGNOS

Marta Granados

FOTOGRAFÍA

Ignacio Prieto

Jorge Hernán Zambrano

Mabel Castro

Manuel Benavidez

Futuro Moncada

ARMADA DE GRÁFICAS

Marisol Bautista

IMPRESIÓN

Grupo O. P. Gráficas S.A.



Bogotá Transparente



CONTENIDO

Introducción	6
LA CULTURA CIUDADANA: UNA PEDAGOGÍA PARA LA DEMOCRACIA, LA CIVILIDAD, LA SEGURIDAD, LA COMUNICACIÓN Y EL DISFRUTE	10
<i>Javier Sáenz</i>	
MEMORIAS DE LA PRODUCTIVIDAD	58
<i>Mario González</i>	
JUSTICIA SOCIAL, RUMBO A LA GRAN TRANSFORMACIÓN	94
<i>José Fernando Hoyos</i>	
EDUCACIÓN EN BOGOTÁ 1998-2003: LOGROS OBTENIDOS Y LECCIONES APRENDIDAS	124
<i>Francisco Pérez-Calle</i>	
MEMORIAS DEL OBJETIVO AMBIENTE	146
<i>Eduardo Uribe</i>	
MEMORIAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL	180
<i>Mario González</i>	
GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE EN BOGOTÁ	218
<i>Alberto Maldonado</i>	
EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS DISTRITALES 2001-2003	248
<i>Israel Fainboim, Secretario de Hacienda</i>	
Perfil de los investigadores	269





INTRODUCCIÓN

La estructura del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* es el resultado del análisis y clasificación de visiones de futuro escritas por doscientos grupos conformados por entre diez y cuarenta y cinco personas. En comparación con el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad 1995-1998*, en la estructura propuesta para el segundo Plan hubo mayor sensibilidad a las construcciones colectivas y a la validación democrática de prioridades.

Los siete Objetivos del Plan de Desarrollo corresponden a las grandes categorías a partir de las cuales se analizaron y clasificaron las visiones de futuro de la ciudad. *Cultura Ciudadana* se formuló en estrecha relación con la formación de cultura democrática y busca 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. *Productivi-*

dad busca incrementar la generación sostenible de prosperidad y riqueza a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado. *Justicia Social* busca contribuir en la construcción de una sociedad más equitativa mejorando el acceso de las poblaciones más vulnerables a las condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad. El Objetivo *Educación* fue formulado para elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizándolo el potencial educativo y cultural de la ciudad. *Ambiente* busca mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad del ecosistema y la productividad en el Distrito. *Familia y Niñez* se formuló con el fin de crear las condiciones para proteger los derechos fundamentales de niños y niñas y para apoyar los comportamientos solidarios de la familia. Por último, el Objetivo *Gestión Pública Admirable* consiste en elevar la confianza y el respeto del ciudadano hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y los ciudadanos con una gestión efectiva y transparente.

En la elaboración del Plan de Desarrollo se intentó evitar que los Objetivos fueran abordados independientemente, y se procuró que el desarrollo de cada uno fuera validado ante el resto del equipo. A este respecto, la transversalidad fue un aspecto crucial en la segunda Administración de Antanas Mockus. Esto quiere decir que el Plan de Desarrollo no se formuló como la suma de tareas que hacen las distintas entidades, sino más bien como un proyecto co-

mún y compartido. La transversalidad del Plan significa que la Administración del Distrito debe ser multisectorial. Con esto se reconoce que prácticamente ningún problema se atiende suficientemente bien desde una sola institución o desde una sola perspectiva.

A continuación se presentan las investigaciones sobre la gestión realizada en el marco de cada uno de los siete Objetivos. Se trata de estudios independientes llevados a cabo por varios investigadores y dirigidos por cada uno de los Coordinadores de Objetivo. Por lo tanto, presentan aproximaciones conceptuales diferentes con estilos y tonos contrastantes, y reflejan la diversidad del equipo de gobierno.

Al final, se incluye un documento elaborado por Israel Fainboim, Secretario de Hacienda, sobre la estrategia financiera de la Administración. Las acciones que se llevaron a cabo en este ámbito influyeron decisivamente sobre la gestión de los siete Objetivos del Plan de Desarrollo y constituyen un avance importante en la consolidación de las finanzas de la ciudad.

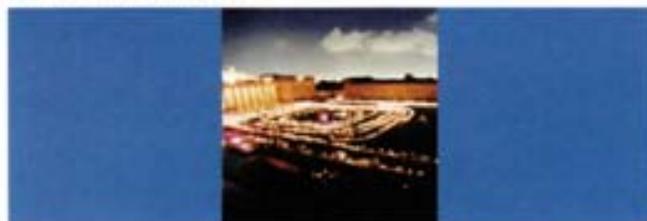


Cultura
ciudadana

LA CULTURA CIUDADANA:

UNA PEDAGOGÍA PARA LA DEMOCRACIA, LA CIVILIDAD, LA SEGURIDAD, LA COMUNICACIÓN Y EL DISFRUTE

JAVIER SÁENZ OBREGÓN



1. CULTURA CIUDADANA Y PEDAGOGÍA

Los dos gobiernos de Antanas Mockus constituyen hitos en la práctica política y educativa estatal en el país y probablemente en el mundo, y esto por dos razones¹. De una parte, por su fundamentación en un sistema de ideas, elaborado por el gobernante, que integró concepciones filosóficas, antropológicas y sociológicas. Sería difícil encontrar otro ejemplo de relación tan estrecha entre saber y poder en el ejercicio de gobierno; de uso de conceptos para el diseño e implementación de políticas públicas y de examen de los efectos de la práctica de gobierno para la modificación del sistema conceptual. De otra parte, por su vocación educativa, es decir, por haber priorizado la formación ciudadana de manera inequívoca en el ejercicio de gobierno. Los dos gobiernos enfatizaron la función *pedagógica* del Estado para la creación de una *cultura ciudadana* por fuera de las instituciones de educación formal.

Por lo anterior, las dos administraciones se inscribieron en un movimiento a nivel mundial, iniciado en la década de los sesenta, de *desescolarización* de la práctica educativa, el cual se sustentó en una crítica de las instituciones de educación formal: de su reproducción de las diferencias socio-económicas y culturales, así como de su ineficacia en la promoción de un desarrollo econó-



«Informe sobre muertes violentas». 600 jóvenes de IDIPRON representan el número de vidas salvadas. Cementerio del Sur, 2002.

mico rápido y sostenible, especialmente en los países menos desarrollados. En el marco de este movimiento se difundieron un conjunto de prácticas educativas por fuera de la institucionalidad formal: prácticas de concientización política, de educación popular, de alfabetización y educación de adultos, de educación no formal y de uso educativo de los medios masivos de comunicación. Uno de los efectos más importantes de este movimiento fue la apropiación social y estatal de la noción de *educación permanente* (consagrada como deber del Estado en la Constitución Política de Colombia de 1991), cual plantea la necesidad de que los individuos se eduquen desde su nacimiento hasta su muerte.

Más recientemente, el énfasis de la práctica educativa desescolarizada se ha hecho sobre un conjunto de nuevos elementos que, directa o indirectamente, orientaron el propósito de formar ciudadanos del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. En primer lugar, en aquellos que estarían en la base del desarrollo económico y político: la producción y difusión de conocimiento para la conformación de una *sociedad de conocimiento* y el fortalecimiento del *capital social* con el propósito de potenciar la capacidad de la población para llevar a cabo acciones coo-

perativas de beneficio mutuo. En segundo lugar, en la concepción de *ciudad educadora*, que hace visible que la disposición física y simbólica del entorno urbano es en sí misma productora de nuevos sujetos. En tercer lugar, en el reconocimiento de la centralidad de una *cultura desterritorializada* articulada con expresiones culturales globales, producto de los medios masivos de información y comunicación, especialmente entre los jóvenes de las grandes ciudades. Finalmente, y de especial relevancia en el país a partir de la expedición de la Constitución de 1991, está la importancia atribuida a la formación de un nuevo ciudadano participativo que ejerza más efectivamente un control social sobre el Estado y contribuya a la resolución de los problemas de debilidad de las organizaciones sociales y políticas.

¹ Para la elaboración de este escrito sostuve reuniones con el Alcalde Antanas Mockus, con la Secretaria Privada, Alicia Eugenia Silva, y con los equipos coordinadores de los programas del Objetivo. También realicé algunas entrevistas. El trabajo se enriqueció con los aportes conceptuales, críticas y sugerencias de Rocío Londoño y Efraín Sánchez, directores del IDCT y del Observatorio de Cultura Urbana respectivamente, quienes hicieron cuidadosas lecturas de versiones anteriores. Conté con escritos que las entidades elaboraron especialmente para este trabajo y con el valiosísimo aporte conceptual y operativo de Adiel García del Observatorio y el apoyo de Rafael Serrano. A todos ellos mis agradecimientos.

Es en este contexto histórico global donde se inscriben las conceptualizaciones iniciales de Mockus como miembro del *Grupo Federici*, uno de los principales grupos académicos que impulsaron el Movimiento Pedagógico Nacional de los años ochenta, y en el cual se formuló la concepción pedagógica que más tarde sustentaría sus políticas de formación de una cultura ciudadana en Bogotá. En continuidad con la tradición histórica de este campo, el Grupo abordó la pedagogía como una reflexión y una práctica educativa referida a la escuela. Para el Grupo, la competencia pedagógica sería, fundamentalmente, una competencia comunicativa potenciada mediante la reorientación argumentada de la acción. La competencia comunicativa fue entendida –siguiendo a Habermas– no como simple destreza de transmisión, sino como la capacidad de los individuos para “ajustar recíprocamente sus acciones por la búsqueda de un entendimiento mutuo y de un acuerdo libre que cuente subjetivamente como tal”.²

En las reflexiones del Grupo también se encuentra la génesis de la dramática recontextualización posterior del concepto de pedagogía: el paso de su definición inicial como una práctica escolar, a su uso, desde el primer gobierno de Mockus, para nombrar prácticas desescolarizadas. Para el Grupo, retomando a Bernstein, una mayor articulación entre escuela y vida cotidiana favorecería el debilitamiento de los mecanismos escolares de diferenciación y segregación social así como una mayor innovación en la escuela. De otra parte, el Grupo constató la tendencia contemporánea de pedagogización del cuerpo social; eso es, de las múltiples formas en que los patro-

nes de interacción propios de la escuela han ido permeando al conjunto de la sociedad. Mientras que estas reflexiones podrían igualmente haber sustentado el diseño de estrategias para debilitar el aislamiento de la vida cotidiana que ha caracterizado a la escuela desde su constitución en el siglo dieciséis, en los dos gobiernos de Mockus fundamentaron la pedagogización de la práctica estatal: la intensificación de las interacciones pedagógicas entre el Estado y los ciudadanos y de los ciudadanos entre sí. En ambos gobiernos, la práctica pedagógica se dirigió a los escenarios de la vida cotidiana, por considerar que en ellos es posible lograr una interacción de mayor intensidad entre los individuos y promover comportamientos para la convivencia.

Como el de *pedagogía*, el uso del término *cultura ciudadana* en los dos gobiernos de Mockus fue idiosincrático. Mientras en el nivel conceptual tuvo continuidades fundamentales, su utilización para definir cierto campo de acción del gobierno local tuvo cambios significativos. A nivel teórico se trató, en lo esencial, de un concepto que permitió delimitar el objeto de la acción prioritaria del gobierno para la producción de cambios culturales. Y en este sentido constituyó un recorte sobre la definición antropológica de cultura que la entiende como una forma de vida que abarca todas las prácticas e instituciones que contribuyen a la creación de sentido y a la conformación de creencias, valores, ideas, prácticas y arreglos sociales.

En términos generales, la definición adoptada en el texto del Plan de Desarrollo del primer gobierno siguió vigente en el segundo. Cultura ciudadana es “el conjunto de cos-

tumbres, 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 ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno.² Además de establecer las dimensiones de la vida social de la ciudad sobre las cuales el gobierno debe actuar y los propósitos centrales de sus políticas, esta definición aclara los alcances y límites del concepto. Se trata de formar ciudadanos en una cultura del *mínimo común* que se considera necesario para que distintos grupos culturales puedan coexistir y convivir en la esfera de lo público y de transformar tanto las formas en que los ciudadanos se relacionan entre sí, como las formas en que se relacionan con su entorno físico.

2. CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES EN LA POLÍTICA CULTURAL

En las políticas y prácticas del campo global de la cultura se presentan algunas continuidades entre los tres últimos gobiernos, en las cuales se puede constatar un proceso de acumulación de aprendizaje. Otras dimensiones de este campo complejo han tenido discontinuidades significativas, las cuales se podrían explicar por el carácter experimental –en el sentido estricto del término– de las políticas de los dos gobiernos de Mockus, así como por la maleabilidad de las fronteras del campo de la cultura como

objeto de la política pública. A continuación se presentan, de forma esquemática, las principales continuidades y discontinuidades de los tres últimos gobiernos.

2.1 De “Formar ciudad” (1995–1998) a “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (2001–2003)

Entre los dos gobiernos de Mockus se presentaron algunas diferencias significativas en cuanto al campo de acción de los programas de cultura ciudadana, así como en los arreglos institucionales y estrategias implementadas.

De una parte, hubo diferencias en términos de las estrategias. En ambos gobiernos se definió que la función de fortalecer la cultura ciudadana constituía un ejercicio de responsabilidad compartida entre el gobierno y los ciudadanos y que su propósito central era la armonización entre lo moralmente válido para el individuo, lo culturalmente aprobado y lo legalmente permitido. Pero varió el énfasis puesto sobre la ley, la cultura y la moral para el logro de este propósito. Las estrategias del primer gobierno se centraron en la regulación cultural que operó entre ciudadanos en ámbitos colectivos por medio de premios o sanciones de carácter simbólico, a través de las cuales las personas señalaban su aprobación o desaprobación de la conducta de otros y generan reconocimiento social o temor a

² Ver Mockus, Antanas; Hernández, Carlos Augusto; Granés, José; Charum, Jorge.; Castro, María Clemencia. *Las fronteras de la escuela. Articulaciones entre conocimiento escolar y conocimiento extraescolar*, Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio, 1995. pp. 19, 49, 92.

³ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Decreto Número 295 (junio 1 de 1995). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998 - Formar Ciudad*, Bogotá: 1995.

la censura social. Un ejemplo de este tipo de regulación fue el uso de tarjetas para aprobar o desaprobar el comportamiento de los conductores.

En el segundo gobierno la estrategia se tornó más compleja, buscando actuar sobre estos tres sistemas reguladores de manera simultánea. De una parte, se resaltaron las dimensiones políticas y jurídicas de la ciudadanía, haciendo visible la eficacia pedagógica de la ley, tanto por la vía de la aceptación racional de sus propósitos y del reconocimiento del carácter democrático de su construcción –o, en su defecto, por medio de su modificación en el caso de considerársele ilegítima–, como por la vía del temor a las sanciones jurídicas que acarrea su incumplimiento. De otra parte, también se destacaron las formas morales de regulación ciudadana por medio de estrategias para apelar de forma directa a la “conciencia” del individuo. Esto es, se buscó afectar positivamente las prácticas de autorregulación del individuo, basadas de lo que éste considera subjetivamente válido. Prácticas que se configuran a partir de la reflexión personal y la puesta en juego de emociones que acompañan cierto tipo de actitudes y comportamientos, ya sea emociones gratificantes de satisfacción personal o emociones que podemos denominar como auto-sancionatorias: de culpa y malestar interno. Pero igualmente se siguió enfatizando la regulación cultural, a través de los Guías Cívicos y de estrategias pedagógicas como la de pintar estrellas en los lugares donde había muerto un peatón atropellado, las cuales se orientaron a que los ciudadanos espontáneamente promovieran el cumplimiento de normas: “reconociendo a quienes las

cumplen, censurando amablemente a quienes las incumplen, abogando con argumentos o actitudes por el cumplimiento de la norma”.⁴

La práctica del gobierno para formar ciudadanos apeló a estos tres sistemas de regulación –ley, moral y cultura–, al buscar “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. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos”.⁵ Se trató de una estrategia para armonizar la ley, la moral y la cultura basada en prácticas que buscaron tres tipos de efectos: reducir la aprobación moral o cultural de acciones ilegales; aumentar la aprobación moral y cultural hacia el cumplimiento de las obligaciones legales; y lograr una buena complementariedad entre reglas morales, culturales y legales. Dicha estrategia se fundamentó en una hipótesis implícita en los escritos del Alcalde: sería la ley la que debería incorporar los acuerdos mínimos comunes de una sociedad específica y en este sentido, representaría, en el mejor de los casos, lo universal de esa sociedad. En una sociedad democrática, sería entonces la ley la que haría posible articular de la mejor forma posible el relativo dinamismo y contingencia de las diferencias culturales y la relativa estabilidad y “necesidad” de principios y valores morales abstractos, integrando de esta forma la razón práctica y la razón abstracta; lo contextual y lo universalizable.⁶

De otra parte, en el segundo gobierno se amplió el campo temático del Objetivo de Cultura Ciudadana y se pusieron en marcha nuevos arreglos institucionales para su ges-

tión. Se incluyeron propósitos de fortalecimiento de la cultura tributaria y renuncia voluntaria a subsidios de salud no merecidos que no habían sido contemplados en la primera Administración en la prioridad de cultura ciudadana. También se fortalecieron de manera decisiva dos temas bastante marginales dentro de la estrategia de formar ciudadanos del primer gobierno: la difusión y la legitimación del fundamento democrático de las normas legales y la formación de una cultura política democrática.

Una de las mayores innovaciones y aportes del segundo gobierno a la gestión en el campo de la cultura fue el reconocimiento programático, institucional y presupuestal, por vez primera, de diversos sub-campos de acción. Estos sub-campos, con los seis programas de cultura ciudadana se podrían clasificar así: a) Cultura cívica: programas *Apreciar las normas y admirar lo bueno* y *Aportar de buena gana*; b) Protección de la vida: programa *Vida sagrada*; c) Cultura democrática: programas *Procedimientos para decidir* y *Organizarse para influir y para aprender*; d) Cultura simbólica⁷: programa *Comunicar vida y jugar limpio*. Este ordenamiento estratégico del campo de la cultura estuvo acompañado por la clarificación de responsabilidades institucionales y la creación de una instancia coordinadora del Objetivo –el Comité de Cultura Ciudadana en el cual participaron los seis responsables de cada programa– y por instancias de coordinación de la gestión de cada uno de los programas.⁸ En relación con el primer gobierno este nuevo ordenamiento avanzó significativamente en la institucionalización de la política de Cultura Ciudadana en la administración de la ciudad. Se pasó de una política

concentrada en una entidad –el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT)– a una política transversal de corresponsabilidad institucional en la cual 26 entidades ejecutaron los 82 proyectos de inversión inscritos en el Objetivo de Cultura Ciudadana. El nuevo ordenamiento institucional y programático también permitió una mayor apropiación sectorial de la política y las estrategias de cultura ciudadana.

⁴ Las ideas de este párrafo provienen de una comunicación personal escrita del Alcalde Mayor.

⁵ Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado: 2001-2003*. Artículo 7. Sobre los cambios en la reflexión sobre las políticas entre los dos gobiernos ver: Mockus, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá 1995-1997*. Bogotá: mimeo, 2000; Mockus, Antanas. *Divorcio entre ley, moral y cultura*. Bogotá: mimeo, 2001; Mockus, Antanas y Corzo, Jimmy. *Cumplir para convivir*. Bogotá: Unibiblos, 2003.

⁶ Comunicación personal escrita con el Alcalde Mayor.

⁷ Siguiendo a Habermas, las actividades artísticas, recreativas y deportivas que caracterizaron este programa se pueden definir como acciones simbólicas, en tanto acciones sin pretensión de verdad, inscritas en sistemas no proposicionales de expresión. Ver Mockus et. al. *Op. cit.*, Bogotá: 1995, p. 19.

⁸ El Comité, bajo la coordinación de la directora del IDCT, estuvo conformado por los(as) secretarios de Gobierno, Educación, Salud, Hacienda y Tránsito y Transporte; por los(as) directores de la Defensoría del Espacio Público, IDRD, DAAC, IDEP, IDU, DAPD, DAMA, Jardín Botánico, Orquesta Filarmónica, Fundación Alzate Avendaño, Departamento Administrativo de Catastro, UCPI, Observatorio de Cultura Urbana; por los(as) gerentes de Canal Capital, Misión Bogotá, EAAB, Empresa de Renovación Urbana, Corporación La Candelaria, Metrovivienda, Transmilenio, Unidad Especial de Servicios Públicos, Fondo de Vigilancia y Seguridad y Fondo de Ventas Populares; por el Comandante de la Policía Metropolitana, el Subsecretario de Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Gobierno, la Veedora Distrital y la Directora Técnica de Pedagogía de la STT; así como por la Secretaría Privada, la Secretaría General y el director de la Oficina de Divulgación y Prensa de la Alcaldía.



Guía cívico

2.2 Mockus y Peñalosa: continuidades y discontinuidades

Fueron mayores las diferencias, en el campo de la cultura, del gobierno de Peñalosa (1998-2001) con el primer gobierno de Mockus que las de los dos gobiernos de Mockus. En primer lugar, en el Plan de Desarrollo del gobierno de Peñalosa no hubo una prioridad específicamente cultural: el tema de regulación del comportamiento de conductores y peatones se incluyó en la prioridad de *Movilidad* y el tema pedagógico relacionado con la seguridad ciudadana y la disminución de la violencia, el de conciliación de conflictos, el de fortalecimiento del sentido de identidad con la ciudad y de solidaridad ciudadana, el de convivencia en los espacios públicos y el de cultura artística, en la prioridad de *Seguridad y convivencia*.

En segundo lugar, algunos de los temas de cultura ciudadana que desarrolló el IDCT en el primer gobierno de Mockus se redistribuyeron en otras entidades: la regulación del comportamiento de los peatones pasó a la Secretaría de Tránsito y Transporte y al proyecto Misión Bogotá de la Secretaría de Gobierno –creado por la Administración de Peñalosa– y el componente de regulación pedagógica de prácticas relacionadas con la violencia –como el porte de armas– pasó a la Secretaría de Gobierno. El pro-

yecto Misión Bogotá, que continuó en el segundo gobierno de Mockus, constituyó una de las mayores innovaciones del gobierno de Peñalosa, pero, a la vez, le dio continuidad a la estrategia de utilizar individuos que no representaban la autoridad del Estado para la regulación del comportamiento ciudadano. Mientras que en el primer gobierno de Mockus se utilizaron mimos para regular el comportamiento de peatones y conductores, en el gobierno de Peñalosa Misión Bogotá creó la figura de los *Guías Cívicos*, formando individuos provenientes de grupos poblacionales en riesgo (jóvenes, recicladores, trabajadoras sexuales y habitantes de la calle) para desarrollar labores de regulación ciudadana, no sólo en materias de tránsito, sino también de seguridad, solidaridad, convivencia ciudadana, organización comunitaria, creación de espacios de orden y reciclaje de basuras.⁹ En el segundo gobierno de Mockus se introdujeron algunos cambios en el proyecto: se incorporaron como Guías Cívicos otros grupos en riesgo (población en situación de desplazamiento o prostitución y cabezas de familia desempleadas) y se ampliaron sus funciones de regulación ciudadana a Transmilenio; las zonas universitarias; los eventos artísticos, recreativos y

SUB-CAMPO	1996	1997	1998	1999	PROMEDIO
Cultura artística y patrimonio	56%	39%	79%	68%	60%
Cultura y comunicación	2%	11%	17%	23%	13%
Cultura ciudadana - política	42%	50%	4%	9%	27%

Cuadro 1. Participación de sub-campos en el gasto de inversión en cultura. Bogotá: 1996-1999⁹

deportivos metropolitanos; y a las zonas de rápida recuperación de la ciudad. De otra parte, el proyecto incrementó la producción y uso de medios pedagógicos masivos (impresos, radio, televisión).

Misión Bogotá constituye uno de los ejemplos más claros de continuidad en las prácticas del gobierno distrital: el experimento inicial del primer gobierno de Mockus de regulación cultural no coercitiva en espacios públicos, se cualificó y amplió en los dos últimos gobiernos, brindándole a grupos poblacionales en riesgo la posibilidad de formarse como agentes pedagógicos e incorporándolos a la práctica de los derechos y deberes ciudadanos.

En tercer lugar, como se constata en el cuadro 1, la asignación del gasto de inversión a los distintos sub-campos culturales varió significativamente. Mientras el gasto en cultura artística y en el uso de medios masivos de comunicación se incrementó sustancialmente, el gasto en proyectos de cultura ciudadana y política disminuyó dramáticamente entre los dos gobiernos.

En los tres últimos gobiernos hubo un cambio fundamental y varias continuidades en el campo de la cultura. Si bien los tres gobiernos hicieron uso tanto de pedagogías directas como de pedagogías indirectas para la convivencia, los gobiernos de Mockus privilegiaron las primeras, mientras que el de Peñalosa priorizó las segundas, por me-

dio de cuantiosas inversiones¹¹ en el rediseño y mantenimiento del contexto físico de la ciudad, por considerar de importancia central la interacción de los ciudadanos con su entorno físico. Como lo planteó el Plan de Desarrollo *Por la Bogotá que queremos* (1998-2000): "el desorden es un factor que incide y propicia comportamientos perturbadores de la convivencia y por ello es necesario trabajar por el mantenimiento de ambientes armónicos que impacten positivamente a los ciudadanos".¹² Pero también existieron importantes continuidades entre los tres gobiernos en algunos temas y prácticas que ya hacen parte de la agenda pública de la ciudad. Igualmente, en todos ellos se presentaron innovaciones:

⁹ Entrevista con Claudia Peñaranda, octubre 7 de 2003.

¹⁰ Ver Sáenz Javier y Duncan, Gustavo. "El campo de la cultura en Bogotá. Estructura política y organizacional y eficiencia y cobertura del gasto público". En Fainboim, Israel, Gandour, Miguel y Uribe, María Camila. *Instituciones y recursos para vivir la ciudad*, tomo 5. Bogotá: Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000. Los porcentajes se establecieron con base en el análisis de proyectos de diferentes entidades.

¹¹ Además de las inversiones en reparación de la malla vial, andenes, equipamiento urbano y construcción de parques y espacios públicos, sobresale la construcción de las grandes bibliotecas distritales, las cuales han permitido un mayor acceso a la cultura por parte de la población de localidades que tenían menos escenarios y oferta cultural.

¹² Artículo 26.

a) En el sub-campo de cultura artística y patrimonio, las prácticas formativas, de acceso y fomento a la producción artística y las de protección y divulgación del patrimonio tuvieron, en términos generales, unas características similares. Un ejemplo fue la continuidad en el uso de los espacios públicos para la puesta en escena de eventos masivos, estrategia iniciada en el primer gobierno de Mockus. Quizás las mayores innovaciones se presentaron en el segundo gobierno de Mockus con la desconcentración territorial de la oferta cultural y el incremento en el acceso de la población de estratos uno y dos.¹³

b) El uso de medios masivos de comunicación para la formación ciudadana y la divulgación y formación cultural en general. A partir del primer gobierno de Mockus, con la creación del *Canal Capital* y el uso de otros medios masivos, los tres gobiernos lograron multiplicar exponencialmente su audiencia.

c) Los tres gobiernos enfatizaron el fortalecimiento de instancias para la resolución de conflictos, como las Comisarías de Familia, los Centros de Conciliación, las Casas de Justicia y las Inspecciones de Policía. En el segundo gobierno de Mockus esta institución se fortaleció con la creación de los Jueces de Paz y de Reconsideración.

d) En el sub-campo de la cultura política, por medio de distintas prácticas y con intensidad desigual, los tres gobiernos llevaron a cabo acciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana. La mayor continuidad fue el fortalecimiento de los procesos de control social sobre los planes de desarrollo local.

e) En seguridad y convivencia ciudadana se le dio continuidad a algunas de las prácticas introducidas en el primer gobierno de Mockus. El gobierno de Peñalosa desarrolló algunas de éstas: el uso pedagógico de agentes no policivos para la regulación del comportamiento ciudadano, prácticas para la autorregulación ciudadana en los espacios públicos, el desestímulo del consumo de alcohol y en el porte de armas y el fortalecimiento de la participación local en el tema de seguridad, entre otros.

3. PROPÓSITOS Y PRÁCTICAS DE CULTURA CIUDADANA: BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO 2001-2003

3.1 Características generales

El propósito de formar una cultura ciudadana rebasó el objetivo específico diseñado para su logro. De una parte, la formación de una cultura ciudadana constituyó el núcleo central de la política formulada en el texto del Plan de Desarrollo para el gobierno en su conjunto, lo cual significó que se desarrollaron prácticas pedagógicas en los siete Objetivos del Plan que le apuntaron al fortalecimiento de una cultura ciudadana. El objetivo general del Plan planteó el reto de avanzar en la conformación de una ciudad construida colectivamente en la que los ciudadanos aprendieran a vivir en paz con su conciencia y con la ley.¹⁴ Este propósito global se reflejó también en los valores, principios y políticas generales del Plan, el cual debía orientarse por la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; por el respeto a las personas, la ley y lo público; por la solidaridad, la honradez y la transparencia. Igual-

mente, en las relaciones entre la Administración y las corporaciones de elección popular, se debía privilegiar el diálogo por medio de una comunicación abierta. Por último, en las políticas generales del Plan se especificaron como ejes de la gestión del gobierno la participación ciudadana y específicamente la de la mujer, la promoción de la confianza y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población.

Además de las ya señaladas, las características generales de las prácticas llevadas a cabo en el marco del Objetivo de Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* pueden resumirse así: fueron multisectoriales e interinstitucionales y orientadas hacia la rendición de cuentas, la generación y divulgación de información y conocimiento y el desarrollo de ciertos conocimientos, actitudes, comportamientos y sentimientos morales por parte de los ciudadanos. Casi todas las entidades del Distrito del nivel central así como los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado participaron directamente en el Objetivo por medio de proyectos de inversión que se implementaron en todos los ámbitos institucionales del gobierno distrital: en cultura y turismo, patrimonio, gobierno, vigilancia y seguridad, recreación y deporte, tránsito y transporte, acción comunal, medio ambiente, bienestar social, servicios públicos, desarrollo e infraestructura urbana, educación, salud, hacienda, planeación, así como en el Canal Capital, la Veeduría y la Alcaldía.

A partir de sus ámbitos de intervención, sus alcances y su temporalidad, las prácticas del Objetivo pueden divi-

dirse así: a) unos *programas* organizados en función del logro de unas metas generales de impacto, en los cuales se inscribieron un conjunto de *proyectos* de inversión diseñados en función de unos ámbitos y unas problemáticas específicas; b) unas *acciones* que respondieron a retos y oportunidades no previstos inicialmente en el Plan de Desarrollo o en los proyectos de inversión; c) unas *estrategias* que permearon el conjunto de acciones de la Administración.

3.2 Análisis y logros de las prácticas de cultura ciudadana

El Objetivo de Cultura Ciudadana se dividió en seis programas, los cuales tuvieron grandes diferencias en cuanto a la proporción de los recursos de inversión que ejecutaron así como en los temas sectoriales que abordaron.

Como se puede apreciar en el cuadro de la página siguiente, de un total de 313,841 millones de pesos, el grueso de los recursos se destinó a los programas dirigidos a fomentar el cumplimiento de normas, la protección de la vida y la comunicación y solidaridad a través de formas simbólicas de expresión; y, dentro de éstos, a los temas referidos a la política carcelaria; a la violencia y la seguridad y a la resolución razonada de conflictos; y a las expresiones artísticas y corporales.¹⁵ De otra parte, la eje-

¹⁵ Otra diferencia entre los tres gobiernos fue la presentación de grupos extranjeros de renombre en los eventos de *Rock al Parque* en el gobierno de Peñalosa.

¹⁶ Artículo 1.

¹⁷ Esta última afirmación se basa en una clasificación detallada del conjunto de proyectos del Objetivo.

PROGRAMAS	PROPÓSITO CENTRAL	SUB-CAMPO DE ACCIÓN	TEMAS	INVERSIÓN MILLONES DE 2003	% GASTO
Apreciar las normas y admirar lo bueno	Fomentar el cumplimiento de normas	Cultura cívica y política	Patrimonio, ambiente, comercio informal, cultura, seguridad, tránsito y transporte, legislación, servicios públicos, deporte, espacio público, impuestos, derechos humanos.	26,707	9%
Vida Sagrada	Fomentar el cumplimiento de normas	Protección de la vida propia y ajena	Carcelario, policía, conflictos, violencia, vigilancia y seguridad y convivencia, salud, tránsito y transporte.	109,542	37%
Aportar de buena gana	Fomentar el cumplimiento de normas	Cultura cívica	Hacienda, salud, tránsito y transporte, espacio público.	16,485	6%
Procedimientos para decidir	Propiciar una cultura democrática	Cultura política	Reformas normativas participativas. Concertación, participación y organización política y sectorial (medio ambiente y cultura).	3,280	1%
Organizarse para influir y aprender	Propiciar una cultura democrática	Cultura política	Planeación participativa y comunitaria, organización social y ciudadana: distrital local y sectorial (salud, ambiente, cultura, educación, desarrollo urbano).	5,322	2%
Comunicar vida y jugar limpio	Propiciar la comunicación y la solidaridad	Cultura simbólica	Patrimonio, consumo de drogas, arte y cultura, turismo, parques, recreación y deporte, educación.	132,911	45%

Cuadro 2. Propósitos, sub-campos de acción, temas y porcentaje del gasto de inversión de los programas: 2001-2003.¹⁶

cución en pesos constantes del Objetivo tuvo incrementos cercanos al 100% entre 2001 y 2002, y de un 50% entre 2002 y 2003, pero mantuvieron una participación bastante estable en los recursos globales de inversión de la Administración (4.3%, 3.9% y 3.6% en cada año) para una participación en los tres años de 3.8%.¹⁷

Teniendo en cuenta los estudios¹⁸ y los resultados de la *Encuesta de Cultura Ciudadana* aplicada para establecer la Línea de Base del Objetivo, que señalan la debilidad de la cultura política de la ciudad en términos de los niveles de participación y organización de la ciudadanía, a primera vista resulta preocupante el bajo nivel de inversión en los dos programas diseñados específicamente para avanzar en la conformación de una cultura democrática. Pero a pesar de que, a mi juicio, sería necesario incrementar los recursos para este sub-campo cultural, varios elementos deben

tenerse en cuenta. En primer lugar, la mayoría de los recursos (el 65% en *Vida sagrada* y el 69% en *Comunicar vida y jugar limpio*¹⁹) de los dos programas que tuvieron el 83% de la inversión total se destinaron a gastos de infraestructura y dotación. En segundo lugar, las prácticas para el fomento efectivo y cualificado de la participación y la organización ciudadana son de tipo presencial y, por lo tanto, a diferencia de los otros programas, no requerían de estrategias comunicativas en los medios de comunicación masiva, las cuales tienen unos altos costos. En tercer lugar, en la medida en que estos dos programas fueron ejecutados directamente por las entidades distritales, sus costos de personal fueron principalmente de funcionamiento y no de inversión. Por último, algunos proyectos de otros Objetivos del Plan de Desarrollo se dirigieron al fomento de la participación y la organización ciudadana.



«Comparsas 2003»
Localidad «Teusaquillo»
Centro Cra. 7a, 2003.

A continuación, para cada programa, se presentan los objetivos, la síntesis de las metas, algunas de las prácticas más innovadoras y exitosas, las *acciones* asociadas con los propósitos de los programas, las características centrales de sus proyectos y los principales logros. La caracterización de los proyectos se hizo con base en la información disponible sobre las siguientes variables:

- ⊙ *Esfera cultural*: cívica, de la vida, política, simbólica.
- ⊙ *Forma de regulación*: legal, moral, cultural.
- ⊙ *Dimensión de aprendizaje*: conocimientos, actitudes, comportamientos.
- ⊙ *Medio comunicativo*: presencial, desterritorializado.
- ⊙ *Forma comunicativa/pedagógica*: transmisionista, basada en la autoridad, basada en la racionalidad pública, dialógica, simbólica, indirecta.

En relación con la última variable, las prácticas pedagógicas *transmisionistas* son aquellas que se limitan a divulgar información, como por ejemplo, la difusión de leyes o normas. Las prácticas *basadas en la autoridad* hacen un uso pedagógico de la autoridad formal del Estado y la ley, por ejemplo, a través de la aplicación de sanciones ante el incumplimiento de normas legales. Las fun-

damentadas en la *racionalidad pública* son aquellas acciones comunicativas de carácter estratégico, utilizadas por el Estado para convencer al ciudadano sobre los beneficios colectivos de adoptar cierto tipo de conocimientos, actitudes o comportamientos. Las prácticas *dialógicas* son acciones comunicativas²⁰ orientadas al entendimiento y acuerdo, ya sea entre el Estado y el ciudadano o entre ciudadanos, las cuales se caracterizan por la incertidumbre en sus resultados en la medida en que no persiguen una finalidad distinta a hacer visibles las diferencias y propi-

¹⁶ El monto de inversión se calculó con lo efectivamente ejecutado al 31 de abril de 2003, más los recursos programados para el resto del año. Fuente: DAPD. *Plan de acción 2001-2004*.

¹⁷ Cálculos del autor con base en DAPD. *Plan de acción 2001-2004*.

¹⁸ Por ejemplo, el contratado por el Departamento de Acción Comunal: Sudarsky, John. *Densidad y articulación de la sociedad civil en Bogotá 1997-2001. Informe de avance*. Bogotá: DAAC (mimeo), 2003.

¹⁹ En el caso de *Vida sagrada* y del IDCT esta cifra se calculó con base en el análisis de los proyectos, en el caso de los proyectos del Instituto Distrital de Recreación y Deporte –*Deporte para Bogotá y Re-creando a Bogotá*–, debido a la ausencia de información precisa sobre el costo de sus diferentes actividades, se calculó, de manera conservadora, que el 20% de los recursos de estos proyectos se destinaron a infraestructura y dotación.

²⁰ En el sentido habermasiano.



Guías cívicos

ciar acuerdos entre las personas y grupos. Las prácticas *simbólicas* son formas de comunicación no proposicionales, fundamentalmente de carácter estético, que buscan afectar o conmover al ciudadano en su intimidad, como el arte, la literatura y las expresiones corporales. Finalmente, las formas pedagógicas *indirectas* son aquellas que buscan generar aprendizajes por medio de la creación de situaciones en sí mismas educativas, por ejemplo, a través de la disposición estratégica del espacio, el tiempo y los cuerpos en los eventos y espacios públicos, o a través del diseño y aplicación de reglas en el caso de los deportes.

Apreciar las normas y admirar lo bueno

El programa *Apreciar las normas y admirar lo bueno* tuvo como propósito “difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas”.²¹ Al vincular el conocimiento y cumplimiento de las normas con el reconocimiento de su legitimidad democrática, este propósito le apuntó no sólo a fortalecer el civismo: hizo parte de la finalidad general de la Administración de fortalecer una cultura democrática.

Se establecieron un conjunto de metas para medir su cumplimiento en términos de cambios en los comportamientos, los conocimientos, las actitudes y las percepciones de los ciudadanos, que se pueden resumir así:²²

- a) incremento en los *comportamientos* de acatamiento a las normas de convivencia, tránsito y separación de basuras.
- b) incremento en el *conocimiento* sobre las normas básicas de convivencia y las referidas al consumo de tabaco y tránsito (vehicular y peatonal).
- c) incremento en las *actitudes* positivas frente a ciertos grupos de la población y en relación con el acatamiento de las normas de convivencia, consumo de tabaco, medio ambiente, tránsito, impuestos, planeación y espacio público.
- d) incremento en la *percepción* de que los otros acatan las normas básicas de convivencia y las referidas a la planeación y al espacio público.

El programa se ejecutó a través de trece proyectos de doce entidades.²³ Los proyectos con mayores recursos (un 96% del total del gasto de inversión del programa) fueron los de organización y reubicación de vendedores ambulantes; el de Canal Capital de televisión educativa, cultural, deportiva y de salud; el de fomento al cumplimiento de

normas en el espacio público; el de capacitación para el uso del sistema Transmilenio; el de medición de cultura ciudadana; el de educación y prevención de la accidentalidad; el de reforma de las normas de seguridad y convivencia y el de prevención y separación de residuos sólidos. Una serie de proyectos de otros Objetivos también le apuntaron al cumplimiento de las metas centrales del Objetivo: dos en Justicia Social, orientados a la promoción de los derechos humanos y a la divulgación y formación sobre las normas de construcción de vivienda; seis en Familia y Niñez para la protección de los derechos de la infancia y en la familia; uno en Gestión Pública Admirable, relacionado con las normas urbanísticas; y cuatro en el Objetivo de Ambiente de difusión y educación para el acatamiento de las normas ambientales.²⁴

El programa privilegió la función divulgativa, aunque la mayoría de los proyectos tuvieron también un componente educativo. En la dimensión del tipo de aprendizaje buscado predominó el desarrollo de conocimiento sobre las normas, aunque buena parte de los proyectos también buscó generar cambios en las actitudes y comportamientos de los ciudadanos. De otra parte, se enfatizaron las formas de comunicación transmisionistas pero con un alto componente dialógico y de argumentación basada en la racionalidad pública, utilizando en proporciones más o menos equivalentes medios de comunicación presenciales y desterritorializados. Por último, en las formas de regulación ciudadana, se privilegió tanto la ley como la cultura.²⁵

Entre las prácticas pedagógicas a destacar, además del proceso participativo y de concertación para la elabora-

ción del Código de Policía, están las desarrolladas por la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) con su Dirección Técnica de Pedagogía y sus subsecretarías, con la participación de la Secretaría de Gobierno y de su proyecto Misión Bogotá apoyadas en la Policía Bachiller, la Policía Comunitaria y otras entidades que conformaron el Comité Distrital para la Pedagogía Vial. En el tema de tránsito, se implementó una estrategia integral e innovadora para el acatamiento de las normas y la prevención de la accidentalidad, dirigida a conductores, motociclistas ciclistas, pasajeros, peatones, estudiantes y obreros de la construcción. La estrategia incluyó campañas masivas, entre las que sobresalió por su visibilidad la campaña *Bogotá nos estamos acostumbrando: ¿Qué nos pasa?*, en la que, entre otras acciones de carácter pedagógico, se pintó una estrella con una mano haciendo el signo de interrogación y que

²⁴ Los objetivos de cada programa son los establecidos en el artículo 10 del Plan de Desarrollo.

²⁵ Para el listado completo de las metas del Objetivo, ver IDCT-Observatorio de Cultura Urbana. *Recolección, procesamiento y análisis de datos requeridos para establecer la línea de base del Objetivo Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo 'Bogotá para vivir todos del mismo lado'. Informe técnico*. Bogotá, 8 de febrero de 2002.

²⁶ Las entidades fueron: Corporación la Candelaria, Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, Fondo de Ventas Populares, IDCT, Secretaría de Gobierno, Secretaría General, Veeduría Distrital, Canal Capital, Defensoría del Espacio Público y Transmilenio.

²⁷ El autor viene desarrollando un estudio sobre las estrategias pedagógicas del Plan en su conjunto para el Instituto de Investigación y Desarrollo Pedagógico.

²⁸ Pudo haber un mayor componente de regulación moral del que se ha detectado, pero en la documentación analizada hasta el momento -las fichas EBI- de casi todos los proyectos, este componente no es visible.



Campaña de prevención
de muertes de peatones,
2003.

ubicaba cada uno de los lugares de las vías donde había muerto atropellado un peatón en los últimos años. Se pintaron unas 1.500 estrellas por toda la ciudad. Se llevaron a cabo otro tipo de prácticas de carácter presencial en los espacios públicos y en el contexto de actividades y ámbitos educativos, laborales, comerciales, comunitarios, recreativos y lúdicos. Entre estas últimas estuvieron la regulación del comportamiento de conductores y peatones por medio de los Guías Cívicos, los auxiliares bachilleres, los Distritos Operativos de Tránsito y las Patrullas Escolares en puntos críticos de la ciudad; también se realizaron prácticas más formales de capacitación que incluyeron la sanción pedagógica a infractores y la formación de ciclistas y conductores de taxi a través de prácticas dialógicas y el uso de dilemas morales para desarrollar el raciocinio moral.²⁶

Los principales logros del programa son los siguientes:

La expedición, por parte del Concejo de Bogotá, del Código de Policía, el cual, tanto en su proceso de concer-

tación como en su contenido, es ilustrativo del tipo de prácticas para fortalecer la democracia participativa y legitimar las normas legales. El Código retomó elementos de los proyectos de reforma de las dos administraciones anteriores y constituye la institucionalización de la concepción "mockusiana" sobre la formación de una cultura ciudadana. La elaboración del Código contó con la participación de 917 entidades distritales y organizaciones sociales. Se trata de un instrumento para la promoción de la convivencia ciudadana que establece las reglas mínimas que deben ser respetadas por la ciudadanía e incorpora algunos de los valores y principios centrales de la concepción del gobierno distrital sobre la formación de una cultura ciudadana, tales como la autorregulación, la responsabilidad entre el Estado y los ciudadanos, el desarrollo del sentido de pertenencia a la ciudad y la solución de conflictos por medio del diálogo.

El Código precisa las formas de ejercicio del poder policial y sus competencias. De otra parte, establece los de-

beres y derechos de los ciudadanos y los deberes de las autoridades de policía de la ciudad en función de las finalidades públicas de fomento de la solidaridad, la tranquilidad y las relaciones de vecindad; de promoción de la seguridad; de conservación de la salud pública; de protección de las poblaciones vulnerables; de protección del espacio público; de fomento de la movilidad y acatamiento de las normas de tránsito y transporte; de protección del patrimonio cultural; y las reglas básicas para garantizar la libertad de industria y comercio y la protección de consumidores, así como para la realización de rifas, juegos, concursos y espectáculos públicos.

El Código incluye también una serie de medidas correctivas y de estímulos para la formación de una cultura ciudadana. Las medidas correctivas se caracterizan por su énfasis en la dimensión pedagógica de las sanciones: en la educación a los infractores sobre el conocimiento de las normas de convivencia y los efectos sociales negativos de su violación, así como en la gradación estratégica de su aplicación, orientada a generar aprendizajes para la convivencia. En orden ascendente, las sanciones aplicables a los ciudadanos son las siguientes: a) amonestación privada; b) amonestación pública; c) expulsión del escenario de la contravención; d) asistencia a programas pedagógicos de convivencia ciudadana; e) trabajo en obras de interés público; f) multa.

El Código también establece estímulos para formar ciudadanos que actúen sobre la convicción de la necesidad de cumplir las reglas para garantizar una mejor calidad de vida para todos, más que sobre el temor a la sanción. In-

cluyen un conjunto de campañas de formación ciudadana, así como el reconocimiento y estímulo a las personas que cumplen con sus deberes y realizan actividades que promueven el interés público. De otra parte, para promover la resolución pacífica y dialogada de conflictos entre ciudadanos, el Código introduce la *Tarjeta de compromiso de convivencia ciudadana* en la que se consignan los acuerdos entre las personas para resolver las diferencias surgidas a raíz de comportamientos contrarios a las reglas de convivencia.

Otro logro del programa fue en el número de ciudadanos informados y capacitados sobre las normas de convivencia:²⁷

Tránsito. Número de personas informadas sobre las normas de tránsito: a) 1.490.859 conductores (automotores, motocicletas, bicicletas); b) 1.200.000 peatones informados mensualmente por los Guías Cívicos de *Misión Bogotá*; c) 260.387 niños por medio de actividades lúdicas. Número de personas capacitadas: a) 436.004 en prevención vial; b) 70.811 sobre normas.

Urbanismo y espacio público: a) reglamentación de 17 Unidades de Planeación Zonal (UPZ) con la participación de 9.000 funcionarios locales y ciudadanos; b) 2.587.240

²⁶ Esta descripción, necesariamente esquemática, se hizo con base en la entrevista a Claudia Peñaranda, Directora Técnica de Pedagogía de la STT y los documentos de diseño de las prácticas.

²⁷ A menos que se indique lo contrario las cifras de logros de los programas provienen de Londoño, Rocio. *Bogotá cómo vamos. Objetivo Cultura Ciudadana. Principales resultados 2001-2003*. Bogotá: IDCT, octubre 2003. Las cifras de logros son a septiembre de 2003.



Jornada de resistencia
cívil «Bogotá se
detiene 1 minuto para
tomar impulso».
Plaza de Bolívar, 2003.

ciudadanos informados sobre normas de espacio público; c) reubicación permanente de 1.241 vendedores ambulantes y temporal de 3.878; d) recuperación de 1.110.077 metros cuadrados de espacio público, el 24.7% de los cuales fue producto de procesos de concertación.

Medio ambiente: a) 9.061 personas informadas sobre normas de medio ambiente; b) capacitación a 340.000; c) 672 empresas y establecimientos comerciales vinculados a programas de mejoramiento ambiental y 498 con diagnóstico ambiental; d) control por contaminación visual en cerca del 12% de la malla vial; e) control por publicidad a cerca del 16% de los establecimientos; f) reducción del 5% en los niveles de ruido en la zona crítica de Usaquén; g) contratación, por vez primera, de un servicio de aseo que separa las basuras en la fuente y recolecta selectivamente los materiales aprovechables; h) capacitación del personal de 14 hospitales en el manejo y clasificación de residuos hospitalarios.

Vida sagrada

El objetivo del programa *Vida sagrada* fue el de “propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida

saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado”.

Se establecieron las siguientes metas generales:

a) Comportamientos: disminución en las víctimas o testigos de delitos de agresión; incremento en el número de armas de fuego entregadas y reducción en las muertes violentas (homicidios, accidentes de tránsito, suicidio, otras causas accidentales), las lesiones por otras causas delictivas, los hurtos y los secuestros.

b) Percepciones: mejoramiento en la percepción de seguridad.

Veinticuatro de los veintiséis proyectos del programa fueron ejecutados por la Secretaría de Gobierno y su Fondo de Vigilancia y Seguridad, dos por la STT-Fondo de Seguridad Vial, y uno por la Secretaría de Salud-Fondo Financiero de Salud. Los proyectos le apuntaron a una gran variedad de funciones: divulgación, educación, investigación, concertación, participación, organización, gestión, vigilancia, e infraestructura y dotación. Se destaca el gran peso presupuestal que tuvieron los proyectos dirigidos al

mejoramiento locativo y a las prácticas educativas del sistema carcelario y de atención a infractores, así como las relacionadas con la cualificación de las labores policiales de inteligencia, prevención y vigilancia. Cabe señalar que una alta proporción de los recursos de este tipo de proyectos estuvo dirigida a gastos de infraestructura y dotación. En el caso de la policía, se trató principalmente de gastos para el mejoramiento de los procesos de información, comunicación y movilidad.

De otra parte, una proporción importante de los recursos se orientó a la promoción de prácticas centradas en la autorregulación ciudadana para la convivencia, tales como campañas de seguridad con participación ciudadana, la resolución de conflictos a través de las inspecciones de policía, la comunicación para la convivencia, el desarrollo de estilos de vida saludables y el acatamiento voluntario de las normas de tránsito. En términos generales, las prácticas del programa tuvieron cierto equilibrio entre el uso de regulaciones basadas en el temor a la ley por medio del fortalecimiento de la capacidad estatal para vigilar y sancionar y de regulaciones basadas en el convencimiento racional de los ciudadanos sobre la necesidad de actuar en función del mejoramiento de la seguridad por medio de la colaboración voluntaria con las autoridades y el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los ciudadanos.

La mayoría de los proyectos con un componente pedagógico se orientaron a la generación de aprendizajes relacionados con transformaciones tanto de conocimientos como de comportamientos y actitudes. Se privilegiaron los medios presenciales de comunicación así como una com-

binación de formas pedagógicas transmisionistas, dialógicas y aquellas centradas en la autoridad de la racionalidad pública. Por el alto peso de los proyectos de fortalecimiento de la capacidad de inteligencia, prevención y vigilancia de la policía, en el programa predominó la ley como forma de regulación del comportamiento ciudadano, mientras que en los proyectos de tipo pedagógico se apeló a los tres sistemas regulatorios: ley, moral y cultura.

Además de las prácticas para la prevención de la accidentalidad vial desarrolladas en el marco del programa *Apreciar las normas y admirar lo bueno*, seis proyectos inscritos en el Objetivo de Familia y Niñez tuvieron como propósito central la disminución de la violencia y los delitos en el ámbito familiar y un proyecto dirigido a la prevención en el uso de la pólvora, los cuales contribuyeron, por lo tanto, al logro de las metas del programa.

La *Noche de las mujeres*, una de las acciones de alto impacto llevada a cabo por el gobierno distrital, no prevista en el Plan de Desarrollo, también estuvo relacionada con las metas del programa. La *Noche*, que se llevó a cabo en cada uno de los tres años de gobierno, fue un experimento sin antecedentes a nivel mundial el cual permitió que las mujeres se tomaran por una noche la ciudad, al promover el acatamiento voluntario por parte de los hombres de la restricción a circular en vías y lugares públicos. Aparte de los hombres que debían circular por prestar servicios esenciales para la ciudad, aquellos que no pudieran o no quisieran acatar la restricción debían portar un salvoconducto en el que ellos mismos se autorizaban a circular y explicaban sus razones, con lo que se expusieron a las



Día Internacional y
Noche de las Mujeres.
Plaza de eventos
«Parque Simón Bolívar»,
2003.

objeciones e increpaciones de las mujeres que dominaron con su presencia los espacios públicos de la ciudad.

La *Noche* fue concebida y diseñada como mecanismo pedagógico dirigido a “proteger la vida de los hombres en los lugares públicos... restablecer la confianza en la capacidad de los hombres y mujeres para proteger su vida y las de las personas a su cargo, construir una ciudad para vivir y gozar en la noche en la compañía solidaria de los demás y de las autoridades, reconstruir los roles de hombres y mujeres en los espacios públicos y privados... y restablecer el derecho de los niños a disfrutar de la compañía de sus padres”.²⁸ En el diseño del experimento pedagógico y en las actividades de reflexión que lo acompañaron, se tuvo en cuenta que los homicidios de hombres en la ciudad casi doblan los de mujeres y que la enorme mayoría de éstos son perpetrados por hombres. Las noches, que incluyeron eventos artísticos y culturales y de reconocimiento de los aportes sociales de las mujeres, tuvieron el efecto deseado en términos de seguridad. De una parte, en la primera noche sólo se presentó un homicidio –frente a los cuatro de días similares– y sólo una muerte por accidente de tránsito; de otra, aumentó la sensación de seguri-

dad por parte de las mujeres: en la de 2002, el 52% de las mujeres participantes manifestó que se habían sentido más seguras. En el mismo año, el 85% de las mujeres encuestadas estuvo de acuerdo con que la Noche se volviera a realizar. La Noche tuvo un alto nivel de aceptación; en el 2001 el 89% de las mujeres que salieron tuvo una opinión positiva sobre el experimento y el mismo porcentaje estuvo de acuerdo en que se volviera a realizar, mientras que en el 2002 el 85% estuvo de acuerdo.²⁹

Principales logros:³⁰

Gracias a la labor del Observatorio de Violencia y Delincuencia y del Sistema de Información sobre Violencia y Delincuencia de la ciudad, el programa hizo un seguimiento del impacto de sus prácticas sobre el comportamiento de algunas de sus metas centrales:

En los siguientes cuadros se constata una reducción gradual en el índice de muertes violentas en la ciudad, con la excepción de las muertes accidentales por causas distintas a los accidentes de tránsito. En cuanto a las muertes en accidentes de tránsito, hay que destacar el alto impacto positivo de la campaña *Bogotá nos estamos acostumbrando, ¿Qué nos pasa?* por medio de la cual se redujo en 34%

AÑO / CLASE	2001	2002	2003 (oct. 31)
Homicidios	2.037	1.902	1.316
Muertes en accidentes de tránsito	750	697	489
Suicidios	305	256	244
Muertes accidentales	262	281	223
TOTAL	3.354	3.136	2.272
Promedio diario	9,19	8,59	

Cuadro 3. Muertes violentas.³¹

AÑO / CLASE	2000	2001	2002	2003 (oct. 31)
Lesiones comunes	16.871	13.431	11.229	7.421
Hurto de vehículos	6.178	6.993	5.969	4.305
Hurto de motos	1.445	1.481	1.300	1.084
Hurto a personas	12.447	10.327	8.083	4.112
Hurto a residencias	5.090	5.794	4.711	5.596
Hurto a establec. comerciales	3.589	3.728	3.581	3.030
Hurto a bancos	169	55	36	25
Total	45.789	41.809	34.909	25.573
Variación %			-8,7	-16,5

Cuadro 4. Delitos de impacto social.³²

el número de peatones muertos entre julio y septiembre de 2003, en relación con el mismo período del año anterior, lo que significó salvar 45 vidas.³³ En cuanto a los delitos de mayor impacto social, globalmente se presentó una reducción de casi el 9% en 2001, la cual casi se duplica en 2002. Los hurtos de vehículos y motos así como a residencias y establecimientos comerciales se incrementaron en 2001, descendieron en 2002 y tendieron al alza en el primer semestre del 2003.

Otros logros a destacar son:

a) El fortalecimiento de la policía judicial por medio de procesos de capacitación en procedimiento penal, balística y fotografía judicial, escena del delito e investigación

³⁰ Sánchez, Efraín. "Noche de las mujeres". En: *D.C. De Ciudad*, No. 12, marzo 2003.

³¹ Los datos de percepciones del 2001 y 2002 provienen, respectivamente, de las encuestas realizadas por el Centro Nacional de Consultoría y por el Observatorio de Cultura Urbana. Para un análisis a fondo de la primera noche, ver IDCT. *Noche de las mujeres, 2001. Memorias*. Bogotá: IDCT, marzo 2002.

³² Fuente: informe para *Bogotá cómo vamos*. Bogotá: Secretaría de Gobierno, agosto 2003. Algunas cifras están actualizadas a septiembre 30, 2003.

³³ Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. Cálculos: Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia.

³⁴ Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas, Policía Metropolitana. Cálculos: Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá – Secretaría de Gobierno.

³⁵ Londoño, Rocío. *Bogotá cómo vamos. Objetivo cultura ciudadana. Principales resultados 2001-2003*. Bogotá: IDCT, octubre 2003.

criminal. Se capacitaron 2.358 integrantes de la policía y funcionarios en estos temas, así como en derecho de policía, gestión pública y convivencia y seguridad.

b) La realización de campañas masivas de difusión de comportamientos seguros que llegaron a una proporción significativa de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, la campaña *Corresponsabilidad en la rumba*, la cual utilizó medios impresos, radiales y televisivos, tuvo una audiencia certificada de 5.415.194 personas. Esta campaña tuvo un índice de aprobación del 64.7%.³⁴

c) La ampliación y dotación de la Cárcel Distrital y la atención médica, psicológica y en servicios sociales a un buen número de internos y la capacitación ocupacional a 2.142 de ellos en distintas áreas.

d) La sensibilización por medio de 28 *Jornadas de desarme* de aproximadamente 350.000 personas, la entrega voluntaria de 316 armas de fuego³⁵ y el decomiso por parte de la policía de 32.536 armas de fuego.

e) Conflictos y violencia intrafamiliar: i) modernización de los procesos de gestión en torno a la prevención de la violencia intrafamiliar; ii) ampliación de las Comisarias de Familia a todas las localidades; iii) atención de 113.670 casos en las Comisarias de Familia; iv) capacitación de 2.170 docentes y 127.000 niños y niñas con la implementación del *Modelo de estrés social aplicado a la prevención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil*.

f) La consolidación del sistema de *Justicia comunitaria y alternativa*: i) se creó la figura de los Jueces de Paz y Jueces de Reconsideración; ii) las doce *Unidades de media-*

ción y conciliación atendieron 95.168 casos; iii) ampliación de las funciones de las Inspecciones de Policía para la atención de conflictos locales las cuales realizaron 10.608 audiencias conciliatorias de las cuales un 70% fueron exitosas; iv) se le brindó capacitación a 4.313 ciudadanos para ejercer funciones de mediación comunitaria, conciliación en equidad, justicia de paz, protección de los derechos humanos y convivencia.

g) La realización de 12.718 operativos de control por parte de la policía de tránsito

h) La reducción en el número de lesionados por pólvora en las temporadas de diciembre a enero, que pasaron de 135 en la temporada 2000-2001 a 72 y 66 en las siguientes dos temporadas de fiestas. Se trata de un efecto directo de la expedición del Decreto 751 de 2001, el cual restringe el uso de pólvora en la ciudad.³⁶

i) Intervención en zonas críticas y atención a población en alto riesgo: Proyecto Misión Bogotá (selección y capacitación de 4.340 Guías Cívicos), atención a 25.802 pobladores en situación de alto riesgo y vinculación de 48.247 jóvenes a grupos deportivos y culturales y a actividades comunitarias.

Aportar de buena gana

El objetivo del programa *Aportar de buena gana* fue el de "aumentar la conciencia individual y colectiva sobre los beneficios colectivos de la tributación, reducir la evasión en el pago de impuestos, propiciar la renuncia a subsidios no merecidos y fomentar la responsabilidad individual y colectiva en la preservación y ampliación del patrimonio de la ciudad".



Campaña 110% con Bogotá

Metas generales del objetivo:

a) Comportamientos: incremento en el pago oportuno de los impuestos distritales.

b) Conocimientos: incremento en el conocimiento de los impuestos distritales.

c) Actitudes: incremento en las actitudes positivas en relación con el pago de impuestos y la renuncia a subsidios inmerecidos.

d) Percepciones: disminución en la percepción de impunidad de los evasores tributarios e incremento en la percepción del buen uso de los dineros del Distrito y en la confianza sobre su destino.

El programa se ejecutó a través de siete proyectos de inversión de cinco entidades: la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Salud, la STT, Canal Capital y la Defensoría del Espacio Público. Más de la mitad de los recursos fueron ejecutados por la Secretaría de Hacienda en proyectos de información tributaria y de antievasión del pago de impuestos. En general, en el programa se hizo énfasis so-

bre el mejoramiento de la gestión de las entidades, así como sobre la divulgación de los deberes ciudadanos de pago de impuestos, de multas de tránsito, afiliación al sistema de salud y el sostenimiento y la gestión concertada de los espacios públicos. Las prácticas pedagógicas del programa se centraron en la generación de aprendizajes referidos al conocimiento y al comportamiento. Se asignaron recursos más o menos equivalentes a las actividades comunicativas presenciales y a las desterritorializadas. De otra parte, la gran mayoría de los proyectos utilizaron formas pedagógicas que combinaron elementos transmisivistas y elementos centrados en la autoridad del Estado, fundamentalmente en su capacidad sancionatoria, y privi-

¹⁹ El dato de aprobación proviene de IDCT-Observatorio de Cultura Urbana. *Sondeo de conocimiento y percepción de la 'Semana de la corresponsabilidad ciudadana'*. Bogotá: IDCT, agosto de 2002.

²⁰ Fuente: Consejería para la vida sagrada.

²¹ Fuente: Alejo, Henry. *Lesiones provocadas por el uso de pólvora en Bogotá durante las temporadas diciembre-enero 1993-2003*. Mimeo, s.d.

legiaron la regulación legal, si bien más de la mitad también le apuntaron a formas culturales de autorregulación.³⁷ Una excepción fue el proyecto para el sostenimiento y gestión concertada de espacios públicos, el cual utilizó prácticas dialógicas en su propósito de lograr la entrega voluntaria de zonas invadidas. Este proyecto recibió el Premio de Alta Gerencia de la Presidencia de la República

Cabe destacar la acción *110% con Bogotá* que le apuntó al corazón de los propósitos del programa y del principio de corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos. Si bien no se formuló en el Plan de Desarrollo, la idea de la relación directa entre la promoción de los derechos de los ciudadanos y el deber de pagar los impuestos necesarios para ello, sí había sido un componente central del discurso del Alcalde como candidato. La idea original surgió de una propuesta para legitimar el incremento de las tarifas de impuestos y tomó fuerza ante la situación fiscal del año 2002, la cual llevó a la suspensión de los recursos de algunos proyectos de inversión debido a las repetidas negativas del Concejo de la ciudad a la reforma tributaria presentada por la Administración. A través del Decreto 040 de 2002 se invitó a los ciudadanos a pagar voluntariamente un 10% adicional del valor que debían cancelar en los impuestos predial, de industria y comercio y avisos y tableros.

Como la de *Noche de mujeres*, se trató de una acción novedosa a nivel mundial, sin que se conozcan antecedentes distintos a la Grecia antigua y, en el país, durante la guerra contra el Perú. La acción se llevó a cabo por medio de mensajes en diversos medios masivos de comunicación para motivar a los ciudadanos a hacer su aporte voluntario

al desarrollo de la ciudad: se utilizó la televisión, vallas en los paraderos de buses, exposiciones rodantes con fotografías de la vida de la ciudad y salas de los cines que pasaron gratuitamente los mensajes de la campaña. En los formularios de declaración y pago de los impuestos en 2002 la Administración presentó los proyectos que consideraba que representaban mejor su visión de ciudad y explicaba en qué se invertirían los recursos. Los contribuyentes priorizaron 15 proyectos a los cuales se destinaron sus aportes voluntarios: el más alto porcentaje de los aportes (50%) se destinaron a proyectos del Objetivo de Justicia Social, el 16% a programas de Educación y el 15% al Objetivo de Cultura Ciudadana. En 2003 se escogieron los 8 proyectos que más aportes habían tenido en el año anterior. En cuanto a los logros de la acción, hay que subrayar el alto número de contribuyentes: 63.493 en 2002 y 45.753 a septiembre 10 de 2003, los cuales aportaron cerca de \$1.178 y \$844 millones, respectivamente. En términos fiscales, esta cifra puede parecer relativamente insignificante, pero en el contexto de un país con altísimos niveles de evasión constituye un indicador evidente de altos niveles de confianza en la gestión y el buen uso de los recursos por parte de la Administración.³⁸

Otros logros importantes del programa fueron los siguientes:³⁹

- a) 32% de recaudo de impuestos distritales por encima de lo esperado y recaudo oportuno de 89% del impuesto predial por parte de la Secretaría de Hacienda.
- b) Renuncia a subsidios de salud por parte de 12.965 personas.

c) Recuperación de \$26.869 millones de cartera morosa por parte de la STT.

d) Ahorro de unos \$7.734 millones a través de 144 contrataciones para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacios públicos.

Procedimientos para decidir

y Organizarse para influir y aprender

Los objetivos de los programas *Procedimientos para decidir* y *Organizarse para influir y aprender* fueron, respectivamente, “propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos” y “reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona”.⁴⁰ Se analizan conjuntamente, puesto que, como lo reconoció la Administración Distrital al establecer una coordinación conjunta de su gestión, la distinción conceptual entre sus propósitos tendía a desdibujarse en la práctica. Se reconoció que era más útil diseñar una estrategia global de fortalecimiento de una cultura política democrática de fomento de prácticas participativas para llegar a acuerdos y transformar las leyes, que se articulara con el fortalecimiento de las organizaciones sociales, que trabajar estos dos propósitos de forma independiente.

Metas generales:

a) *Comportamientos*: incremento en las personas que realizan acuerdos por medio del diálogo; que actúan con-

forme a la ley, la acatan voluntariamente y aceptan las sanciones legales; que participan en las elecciones locales, en actividades relacionadas con lo público y en organizaciones sociales.

b) *Conocimientos*: incremento en el conocimiento de los derechos fundamentales, del Plan de Desarrollo, de las políticas y programas distritales y de los mecanismos de participación.

c) *Actitudes*: incremento en las actitudes positivas sobre el diálogo como forma de llegar a acuerdos, sobre el cumplimiento de los acuerdos; sobre la ley, los derechos humanos y las políticas distritales.

d) *Percepciones*: incremento en la percepción de la capacidad y voluntad propia y de los otros para celebrar acuerdos, en la ley como acuerdo social y norma absoluta, de la facilidad para actuar conforme a la ley, del acatamiento voluntario de la ley por parte de otros, de sentirse

⁴⁰ Este análisis se basa en el examen de la documentación disponible. La acción *110%* por Bogotá orientada hacia la tributación voluntaria privilegió una pedagogía basada en la racionalidad pública y apeló a la dimensión moral de los ciudadanos.

⁴¹ Fuentes: documentación de la Dirección Distrital de Impuestos, página web de la Secretaría de Hacienda, entrevista a María Camile Uribe (Directora de Impuestos del Distrito) y a Miguel Gandour (asesor de la Secretaría de Hacienda).

⁴² Fuente: Londoño, Rocío. *Bogotá cómo vamos. Objetivo cultura ciudadana. Principales resultados 2001-2003*. Bogotá: IDCT, octubre 2003. Las cifras de logros son a septiembre de 2003 con algunas actualizaciones a octubre.

⁴³ Dada la similitud de sus propósitos, muy tempranamente, en el proceso de ejecución del Plan de Desarrollo, la Administración integró estos dos programas.

respetado por los demás y el Estado, de estar ejerciendo sus derechos, de estar representado en los organismos democráticos y del interés y la posibilidad de incidir en las políticas distritales.

Los dieciséis proyectos de los dos programas de cultura política se ejecutaron a través de siete entidades distritales.⁴¹ Las entidades que tuvieron una mayor asignación de recursos fueron el DAMA, El IDCT, la Secretaría de Gobierno y el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC). En su conjunto, las entidades que implementaron proyectos en estos dos programas dirigieron sus esfuerzos a promover procesos participativos y organizativos en torno a temas en sí mismos de carácter político, tales como el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil y del desarrollo de procesos de planeación participativa, o a promover prácticas políticas democráticas en torno a temas sectoriales: ambiente, obras públicas, patrimonio, arte y cultura, turismo, parques, deporte y recreación, educación formal y la prevención del uso de sustancias psicoactivas. Estas últimas prácticas buscaron articular las necesidades inmediatas de carácter material con necesidades estratégicas de carácter cultural y político, tales como la identidad colectiva, la participación, el disfrute, la expresión y la creatividad. De otra parte, los proyectos de los dos programas privilegiaron las funciones de educación para la democracia así como el fomento de la participación, la organización y la concertación ciudadana. Se centraron en la formación de conocimientos y comportamientos y privilegiaron prácticas comunicativas de carácter presencial. Todos ellos utilizaron formas pedagó-

gicas basadas, fundamentalmente, en la racionalidad pública y el diálogo y enfatizaron el desarrollo de formas culturales de regulación.

Si entendemos la esfera de lo político como las prácticas a través de las cuales se ejerce el poder sobre los otros y se aceptan ciertas formas de ejercicio del poder sobre los individuos y las colectividades, podemos afirmar que, en su conjunto, el Plan de Desarrollo y la gestión del gobierno distrital constituyó una práctica política sustentada en los principios y valores de una democracia participativa liberal,⁴² la cual rebasó al Objetivo de Cultura Ciudadana y se conformó, en buena medida, en una estrategia transversal del gobierno de la ciudad. Se trató de una estrategia de democratización de la sociedad, configurada en el texto del Plan de Desarrollo, la cual se llevó a cabo a través del conjunto de prácticas del Objetivo de Cultura Ciudadana, pero también de las de otros Objetivos, así como de las prácticas pedagógicas y de algunas de las acciones de la Administración.

En primer lugar, en los propósitos de Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo se puede constatar, de forma esquemática, una configuración política que logró cierto equilibrio entre la promoción del ejercicio tanto de los derechos como de los deberes de los ciudadanos. Los programas *Apreciar las normas y admirar lo bueno* y *Aportar de buena gana* se orientaron de manera privilegiada a garantizar el cumplimiento de deberes, aunque, como ya vimos, el primer programa también impulsó el derecho democrático a participar en la reforma de las leyes; el programa *Vida sagrada* enfatizó tanto los deberes –colaborar



Mesa de trabajo de Santo Domingo. En el encuentro ciudadano del corregimiento de San Juan, 2003.

con las autoridades— como el derecho a la vida; mientras que los dos programas para el fomento de una cultura política y el programa *Comunicar vida y jugar limpio* promovieron los derechos de los ciudadanos a la participación, la organización y a la expresión cultural, artística, física y recreativa.

En segundo lugar, las prácticas pedagógicas que se privilegiaron en el gobierno de la ciudad se orientaron, como hemos visto, a formas democráticas de ejercicio del poder estatal. Se trata de formas que si bien en algunos casos se basaron en la autoridad de un gobierno democrático legítimamente constituido, privilegiaron un ejercicio del poder basado en la racionalidad pública —es decir, en argumentaciones basadas en la promoción del interés público— y en el diálogo: en la búsqueda de acuerdos construidos libremente. El carácter dialógico de las estrategias pedagógicas para fortalecer la cultura democrática se constató en el diseño de tres programas transmitidos por Canal Capital: *Directo Bogotá*, que presentaba las quejas o sugerencias de los ciudadanos que eran respondidas por un alto funcionario del gobierno distrital; *Palabra ciudadana*, en el que el Alcalde y su equipo presentaban las políticas

de gobierno y escuchaban las sugerencias del público; y *Encuentro*, en el cual un alto funcionario debatía con un crítico sobre los temas de la ciudad.⁴³ No se debe subestimar el impacto político de este tipo de prácticas, ya que es a través de ellas como se construyen empíricamente las formas de interacción entre el poder estatal y los poderes sociales y, en el caso de las estrategias pedagógicas implementadas por el gobierno de la ciudad, formas más razonadas y dialógicas de relación entre los ciudadanos.

En tercer lugar, algunos propósitos y prácticas de los otros Objetivos del Plan de Desarrollo también promovieron el desarrollo de una cultura democrática, especialmente en los Objetivos de Familia y Niñez, Justicia Social y Gestión Pública Admirable, en los cuales se destacó la participación del DABS y del DAAC.

⁴³ Estas entidades fueron: DAMA, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, IDCT, Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Instituto de Desarrollo Urbano y Secretaría de Educación.

⁴⁴ Liberal, no en el sentido de partido, sino en el de un proyecto político que hace hincapié en las libertades públicas y privadas.

⁴⁵ Chiappe, Clemencia. *Canal capital. ¿En qué estamos? Informe de gestión 2003 presentado a la Junta Administradora Regional*. Bogotá: Canal Capital, 2003.

El Objetivo de Familia y Niñez se propuso “promover mecanismos y escenarios de participación... de niños, niñas y jóvenes” así como “fomentar... formas de resolución pacífica de conflictos dentro de las familias y... la comunidad... Apoyar la formación de redes familiares para la prevención de la violencia intrafamiliar”.⁴⁴ Incluyó un fuerte componente de participación y organización política focalizado hacia los sectores populares, por medio de tres proyectos del DABS dirigidos a la democratización de la vida familiar y a la participación y organización de niños(as), jóvenes, familias y adultos mayores de los sectores populares en torno a la política pública; un proyecto del DAAC para fortalecer la participación de la mujer en las Juntas de Acción Comunal y un proyecto del Instituto Distrital para la Protección de la Juventud y la Niñez Desamparada (IDIPRON) para la participación y la organización de exhabitantes de la calle. Sobre las prácticas del DABS, que le apuntaron a regular indirectamente la vida familiar para el cumplimiento de los derechos a la integridad física, de calidad de vida y de participación de los niños(as), jóvenes y mujeres, es necesario subrayar que éstas se llevaron a cabo en el marco de un gran cuidado por no infringir las libertades individuales. Es decir, en el marco de unos deberes y derechos legalmente constituidos.

El Objetivo de Justicia Social se planteó como propósito el fortalecimiento de una cultura democrática: “impulsar la participación y la organización comunitaria... y el manejo de conflictos”⁴⁵ y desarrolló, en esta dirección, seis proyectos hacia la población más pobre de la ciudad:

dos proyectos del DABS con componentes pedagógicos de formación para el ejercicio de los derechos ciudadanos con énfasis en la participación de la mujer; dos del DAAC que promovieron la participación y la gestión comunitaria en torno a obras públicas de mejoramiento barrial; un proyecto de la Secretaría de Salud de promoción de la participación social sectorial y un proyecto con un componente de formación ciudadana del IDCT dirigido a los jóvenes. Por su parte, el Objetivo de Gestión Pública Admirable planteó dos propósitos dirigidos al fortalecimiento de una cultura democrática: “abrir espacios para facilitar la expresión ciudadana organizadas y el control social sobre la gestión pública” y “fortalecer los mecanismos democráticos de las localidades”.⁴⁶ Los proyectos del Objetivo promovieron el control social de la política y la gestión pública distrital, local y sectorial así como la planeación participativa en el nivel local, por medio de cinco proyectos implementados por el DAAC, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, la Veeduría Distrital, el DABS y la Secretaría de Salud. Por último, en el marco del Objetivo de Productividad, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá implementó un proyecto para la gestión comunitaria con componentes de formación ciudadana y el fortalecimiento de la participación y la organización para el control social

Como hemos visto, los dos programas de cultura política concentraron sus esfuerzos, en buena medida, en la generación de prácticas democráticas en el ámbito local. Muestra de ellos fue la creación del Comité Interinstitucional de Planeación Participativa, conformado por la Secretaría

de Gobierno, el DAAC, IDCT, Veeduría Distrital y Alcaldía Mayor y el fortalecimiento de los Consejos Locales de Cultura. Una de las prácticas más efectivas y mejor diseñadas del gobierno distrital fue la de fortalecimiento de la planeación participativa y del control social de los Consejos de Planeación Local (CPL),⁴⁷ por medio de los Encuentros Ciudadanos, en los cuales, además de las entidades del nivel distrital (comité interinstitucional, Unidades Ejecutivas Locales y coordinadores de Objetivo) participaron el Alcalde Local y su gabinete, los CPL, las Juntas Administradoras Locales, los organismos de control y otros ciudadanos.⁴⁸ En 2001, los Encuentros, llevados a cabo en cada localidad, se organizaron en función de las siguientes actividades: informe de gestión del año anterior por parte del Alcalde Local, informe sobre los efectos de las decisiones del Encuentro anterior en el Plan de Desarrollo Local, presentación del proyecto de presupuesto del año siguiente por programas y proyectos, informe sobre la territorialización de la inversión por UPZ, análisis del proyecto de presupuesto por parte de grupos por Objetivo, presentación de las conclusiones de cada grupo y respuestas del Alcalde Local. En los años posteriores se introdujeron nuevos elementos: la presentación de información sobre la inversión del nivel distrital en las localidades y sobre el mapa político de ediles en cada UPZ, la realización de reuniones preparatorias por Objetivo a partir de la presentación de información sobre el desarrollo y estado de ejecución de los proyectos, así como recomendaciones precisas sobre la forma de presentar la información por parte de los alcaldes locales.

En cuarto lugar, con la coordinación de la Alcaldía Mayor, IDCT, DABS, DAAC y la Secretaría de Gobierno, se realizaron dos acciones de alto impacto –Resistencia Civil y Croactividad– no previstas en el Plan de Desarrollo y relacionadas entre sí. Se trató de movilizaciones de la sociedad civil organizada en torno a un propósito claramente político que también le aportaron a otros Objetivos del Plan, como *Apreciar las normas y admirar lo bueno y Vida sagrada*. La resistencia civil se inició como una respuesta al ataque de las FARC a Chingaza el 20 de enero de 2002, que fue denunciado por el Alcalde ante la Fiscalía y las Naciones Unidas como violatorio del Código Penal Colombiano y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). La resistencia civil se desarrolló en el marco de un notable incremento en los atentados terroristas a la ciudad, que pasaron de 51 en 2001 a 131 en 2002.⁴⁹ El gobierno definió las prácticas de resistencia civil como “una protesta

⁴⁷ Ver artículos 25-28 del Plan de Desarrollo.

⁴⁸ Ver artículo 20 del Plan de Desarrollo.

⁴⁹ Ver artículo 38 del Plan de Desarrollo.

⁵⁰ Los CPL, están conformados por las Asociaciones de Juntas Comunales y de padres de familia, organizaciones juveniles, rectores de establecimientos educativos, comerciantes, industriales, gerentes de establecimientos de salud pública, ONGs y organizaciones ambientales, étnicas y rurales.

⁵¹ Ver: Secretaría de Gobierno. *Memorandos para Alcaldes Locales de la Secretaría de Gobierno sobre los Encuentros Ciudadanos de Rendición de Cuentas, 2001 y 2002 e Instructivo Encuentros Ciudadanos de Rendición de Cuentas, 2003 y Planeación participativa local-Encuentros Ciudadanos*, presentación en Powerpoint, s.d.. Para una lectura del proceso de los CPL ver: García, María Margarita. *El papel de los Consejeros de Planeación en la formulación de los Planes de Desarrollo Local 2002-2004*, en Bogotá, s.d.

⁵² Fuente: DJIN-CIC Policía Metropolitana.



Acto de Resistencia Civil.
Plaza de Bolívar, 2002.

directa, con argumentos, de carácter político y público, que se expresa a través de protestas y denuncias para lograr cambios”.⁵⁰ Las acciones de movilización ciudadana que se organizaron por convocatoria del gobierno distrital se fundamentaron en las ideas de Henry David Thoreau –pionero de la resistencia civil moderna– y de Mahatma Gandhi, así como en el principio de que aun en la guerra se deben acatar unas normas, que no es válido atacar instalaciones cuya destrucción ponga en grave peligro a la población civil, como tampoco atacar bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, bienes culturales o lugares de culto, ni difundir el terror entre la población civil. La resistencia también promovió el cumplimiento de los deberes ciudadanos establecidos en la Constitución de 1991, en el marco de la adhesión al Estado de Derecho: el respeto a los derechos ajenos y el no abuso de los propios, actuar conforme al principio de solidaridad social, respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia, propender al logro y mantenimiento de la paz, proteger los recursos culturales y naturales y velar por la conservación

de un ambiente sano. Para el gobierno distrital, la resistencia implicaba una serie de prácticas: no tolerar la violencia en la vida privada ni en la pública, no ceder ante la presión de quienes utilizan métodos violentos, exteriorizar el rechazo hacia la violencia y hacia los actos que amenazan la vida, actuar de forma no violenta contra la violencia, responder a la destrucción con actos de construcción, rechazar el silencio cómplice y no ceder ante la extorsión y el secuestro. Las estrategias desarrolladas para movilizar a la población y expresar el duelo por las víctimas tuvieron como propósito el logro de una coherencia entre reglas formales, informales y acuerdos; el establecimiento de un diálogo basado en la fortaleza de la sociedad civil y; por último, una movilización de la sociedad civil que mostrara la eficacia de los métodos democráticos y la ineficiencia política de los métodos violentos.

La campaña utilizó varios símbolos: la bandera de Bogotá y la de Colombia, las cuales se debían colocar en lugares visibles como gesto de apoyo al “estado de alerta ciudadana”, un botón con mensajes de compromisos ciudadanos y algunos símbolos para señalar los lugares que debían protegerse de acciones violentas: tres círculos co-

lor naranja para instalaciones con elementos de peligro para la población, tres triángulos naranja para instalaciones vitales para la población civil y la bandera del Pacto de Roerich (un círculo rojo con tres esferas rojas) para instituciones educativas. Las principales actividades (las cuales incluyeron unas 32 jornadas) que se llevaron a cabo entre enero de 2002 y junio de 2003, además de conferencias, entrevistas y ruedas de prensa del Alcalde, fueron las siguientes: apagones en protesta por el atentado contra Chingaza y en solidaridad con Villavicencio; apoyo al acto de protesta de las comunidades afrocolombianas por el ataque a Bojayá, a la Marcha de las Mujeres contra la guerra y al acto de solidaridad con las víctimas del atentado contra el Club El Nogal (con asistencia de 50.000 personas aproximadamente); actividades para la protección de las herramientas de trabajo, el agua, la salud, la energía, la educación, los alimentos, la infancia, el transporte público y las telecomunicaciones; talleres con alcaldes de municipios con experiencia de resistencia civil, con las Juntas de Acción Comunal, los Frentes Locales de Seguridad, los Consejos de Juventud y las organizaciones de copropiedad; jornadas con el sector deportivo y el Concejo de Bogotá y encuentros con científicos sociales, ONGs y organizaciones juveniles, campesinas, de paz y gremiales. Entre los principales logros estuvieron la vinculación del sector privado, una amplia difusión de la campaña en los medios de comunicación, la capacitación de más de 10.000 personas en prevención y atención de emergencias y la realización de talleres sobre Derecho Internacional Humanitario en

400 colegios.⁵¹ Una medida indirecta de impacto fue que para septiembre de 2002 ya un 39% de los encuestados habían escuchado hablar de la campaña.⁵²

Otra iniciativa a resaltar fue la creación de la separata *Cultura Democrática, Un espacio para la palabra*, la cual comenzó a circular desde marzo de 2003 con el periódico *D.C. De ciudad*, del IDCT. La separata abrió sus páginas "a dos debates claves para la cultura democrática: la de los fines propuestos a la sociedad y la de los métodos utilizados por organizaciones al margen de la ley."⁵³ En su primer número, y como ejemplo de la invitación extendida a los alzados en armas para que validaran sus argumentos y expusieran sus objetivos, se incluyó un escrito de Manuel Marulanda tomado de la página web de las FARC.⁵⁴ Una segunda iniciativa articulada a la campaña de Resistencia

⁵¹ Página web de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. *Compromisos de Resistencia Civil. Civismo para superar la violencia. Está en tus manos*. Bogotá: 2003.

⁵² Londoño, Rocio. *Experiencias de resistencia civil en Bogotá*. Bogotá: IDCT, s.f.. Mimeo. Ver también: Mockus, Antanas y Cante, Freddy. *Resistencia Civil como construcción de ciudadanía*, s.d. y "Los símbolos de la resistencia". En: *D.C. De Ciudad*. No.2, mayo 2002.

⁵³ IDCT - Observatorio de Cultura Urbana. *Sondeo de opinión sobre Resistencia Civil en Bogotá*. Septiembre 5-6 de 2002.

⁵⁴ "Cultura Democrática. Un espacio para la palabra". En: *D.C. De Ciudad*, No.12, mayo 2003.

⁵⁵ Las ocho separatas que se editaron contaron con escritos de académicos, líderes sociales y políticos y funcionarios de la Administración sobre los siguientes temas centrales: el terrorismo en Bogotá y sus consecuencias, las relaciones ciudad-campo y el conflicto, seguridad y transporte público, el secuestro, el Derecho Internacional Humanitario, la política de perdón y olvido del gobierno nacional, las propuestas de seguridad y convivencia de los candidatos a la Alcaldía y la negociación pacífica del conflicto armado.

Civil fue la de Croactividad, la cual buscó hacer efectivos el deber ciudadano de colaborar con las autoridades. Croactividad se inició con una jornada el 18 de mayo de 2003, por medio de una invitación del Alcalde Mayor “a la solidaridad, a que seamos proactivos y a que rompamos el manto de silencio que facilita la acción del terrorismo y de otras actividades delincuenciales que afectan la vida de nuestra amada ciudad.”⁵⁵ El nombre de la iniciativa es un juego entre su propósito de que los ciudadanos fuesen proactivos y el sonido característico de ese animal que tiene tan mala reputación en nuestro país: el sapo. Se trataba de cambiarle la imagen al sapo (el que delata a los otros) y convertir lo que es considerado culturalmente un vicio en una virtud pública, tanto moral como legal, advirtiéndolo, eso sí, que “no se trata de “sapear” aspectos controvertibles pero legalmente protegidos de la vida privada de las personas”.⁵⁶ La jornada fue el primer paso de una campaña de largo aliento para que los ciudadanos denunciaran telefónicamente a las autoridades competentes las siguientes actividades ilegales: terrorismo, secuestro y extorsión, homicidio y lesiones personales; violencia sexual, pornografía y prostitución infantil; violencia intrafamiliar; trabajo infantil; niños y niñas por fuera del sistema escolar; violaciones al espacio público, al funcionamiento de establecimientos comerciales, de obras y construcción, de contaminación y basuras y de problemas con vecinos; corrupción de funcionarios distritales y evasión de impuestos distritales. La campaña también incluyó dos temas referidos a los derechos de la ciudadanía: quejas y reclamos sobre servicios distritales e información sobre vacunación

infantil.⁵⁷ Lamentablemente no se pudo contar con información acerca del incremento de llamadas y de acciones tomadas luego de la jornada inicial. En la jornada, realizada de forma presencial en cuatro parques de la ciudad, se hicieron 198 denuncias: 84 sobre temas varios, 76 de corrupción en entidades distritales y 20 sobre violencia intrafamiliar.⁵⁸

Otros logros de los programas de cultura democrática:⁵⁹

a) Diseño participativo de normas legales como en el caso del Código de Policía y las Unidades de Planeación Zonal, así como la reforma al Sistema Distrital de Cultura que contó con la participación de 6.872 trabajadores culturales y ciudadanos.

b) Creación y calificación de instancias de participación en la política pública de la ciudad: i) puesta en marcha del Sistema Distrital de Juventud por medio de la creación de 20 consejos locales y el Consejo Distrital de Juventud, en cuya elección participaron 14.174 jóvenes; ii) reforma del Sistema Distrital de Cultura (Decreto 221 de 2002) con la participación de 7.000 ciudadanos vinculados al campo cultural, la cual incrementó la capacidad decisoria de los Consejos Distritales y Locales de cultura al establecer el obligatorio cumplimiento de los acuerdos de sus consejos, y le dio cabida a nuevos sectores en el Sistema: a las organizaciones campesinas en el Consejo Distrital de Cultura, y al pueblo Rom, los artesanos, y las organizaciones indígenas, campesinas y de personas con limitaciones en el Consejo Distrital y los consejos locales. Igualmente se amplió de 9 a 13 miembros la composición de los Consejos de Áreas Artísticas;⁶⁰ iii) incremento de la

participación de electores de los consejos distrital y locales de cultura con la participación de 6.251 electores, tres veces más que en las elecciones realizadas en 1999; iv) creación de 45 nuevas Juntas de Acción Comunal y renovación en las elecciones del 70% de sus dignatarios; v) constitución del Consejo Distrital de Política Social y de 20 Consejos Locales; vi) creación de un Consejo Tutelar en cada localidad para el control social sobre la política dirigida a la población infantil; vii) conformación de 20 Consejos Locales de discapacidad.

c) Planeación participativa: i) participación de 10.000 ciudadanos en la priorización de las metas del Plan de Desarrollo de la ciudad; ii) realización de 250 Encuentros Ciudadanos en los cuales se brindó apoyo técnico para la formulación, ejecución y seguimiento de 20 planes de desarrollo local, proceso en el cual participaron 33.439 personas; iii) realización de 60 eventos de rendición de cuentas a nivel local con la participación de 11.318 ciudadanos; iv) apoyo a la conformación de los veinte Consejos de Planeación Local y capacitación a 211 consejeros con la participación de 1.757 organizaciones locales.

d) Organización ciudadana: i) desarrollo de una agenda conjunta entre grupos étnicos: Afrobogotanos, Muisca, Inga y Rom, formalización de las organizaciones de base afrobogotanas y apoyo al proceso de elección de representantes de las comunidades negras a los Consejos de Planeación Local; ii) creación y puesta en marcha de la Escuela de Gestión Social y Territorial en convenio entre la Administración Distrital, la Fundación Corona y las universidades Santo Tomás y Minuto de Dios

e) Participación electoral y concertación: divulgación y apoyo a la jornada de elección popular de 100 Jueces de Paz y 22 Jueces de Reconsideración en 11 distritos y 100 círculos de paz, que contó con la participación de 41.527 ciudadanos. Los Jueces de Paz tienen la facultad de fallar en equidad sobre conflictos comunitarios y sus decisiones tienen fuerza de ley. Por ser miembros de las comunidades locales, se establece un vínculo con las prácticas culturales que las caracterizan.

f) Divulgación y análisis de las políticas y programas distritales por medio de los programas *Encuentro y Palabra ciudadana* del Canal Capital, los cuales tuvieron una audiencia promedio semanal de 174.000 personas y por medio de los periódicos *D.C.*, del IDCT, con un tiraje mensual de 100.000 ejemplares y *Acción Conjunta*, del DAAC, con 20.000 ejemplares.

Comunicar vida y jugar limpio

El programa *Comunicar vida y jugar limpio* tuvo como objetivo "fomentar el arte, la cultura y el esparcimiento en espacios públicos para potenciar las capacidades creativas y comunicativas de los actores culturales y de los ciuda-

⁹⁵ Moeckus, Antanas. "Invitación a la Croactividad". En: *D.C. De Ciudad*. No.14, mayo 2003.

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ Página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁹⁸ Fuente: Alcaldía Mayor. *Resistencia civil. Jornada de Croactividad*. s.d.

⁹⁹ La información de logros en Londoño, *Op. cit.*, se complementó con informes de la gestión de la Secretaría de Gobierno, el DAAC y demás entidades de los dos programas.

¹⁰⁰ Sobre el proceso de elección de los Consejos de Cultura, ver O.L.L. "La cultura en votos". En *D.C. De Ciudad*. No.2, mayo 2002.



Grupo de niños asistentes a eventos culturales de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, 2003.

danos y aumentar el disfrute colectivo de la ciudad. Ampliar el conocimiento y la apropiación social de la ciudad mediante proyectos de investigación y medios de divulgación masiva”.

Metas generales:

a) *Comportamientos*: incremento en el número de personas que asisten a los eventos culturales, deportivos y recreativos ofrecidos o subsidiados por el Distrito; en las personas de los estratos 1, 2 y 3 que asisten a estos eventos; en las personas que ven la programación de Canal Capital; y en el área total de parques de la ciudad y de la proporción de ésta mantenida.

b) *Conocimientos*: incremento en el número de personas que recuerda los programas de Canal Capital.

c) *Percepciones*: incremento de la percepción positiva acerca de la calidad, la organización, la seguridad y la atención de emergencias de los eventos culturales organizados por el Distrito y en la percepción de que los programas de Canal Capital son de calidad.

El programa se ejecutó a través de diecinueve proyectos de nueve entidades. Buena parte de los recursos (casi el 90%) se concentraron en los proyectos de administración del sistema de parques y la programación deportiva y recreativa del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) y los proyectos de creación, producción, educación y divulgación artística y cultural del IDCT. Se trató de proyectos que utilizaron fundamentalmente medios presenciales de comunicación, formas pedagógicas de carácter simbólico y, en relación con los otros programas, se concentraron en la formación de actitudes y en el sistema moral de autorregulación individual.⁶¹ Fue en este programa en el que mayor uso se hizo de pedagogías indirectas: de generación de aprendizajes a través de formas de organizar el entorno físico y de las personas dentro de ese entorno. Ejemplos de estas pedagogías indirectas fueron la forma de organización de algunos eventos artísticos y recreativos, así como el diseño de los parques. De otra parte, se destaca el peso de la función educativa de la mayoría

de los proyectos. Como en los otros programas del Objetivo, los propósitos y el tipo de prácticas del programa se extendieron a otros Objetivos del Plan de Desarrollo: dos proyectos del IDCT y el DABS del Objetivo Familia y Niñez incluyeron componentes de formación artística, actividades deportivas y recorridos turísticos y culturales de la ciudad con niños y niñas, jóvenes y familias, mientras que tres proyectos de IDIPRON del Objetivo de Justicia Social incorporaron prácticas artísticas y deportivas con habitantes y exhabitantes de la calle, mientras que el proyecto *Tejedores de Sociedad* del IDCT, dirigido a jóvenes de los sectores populares, combinó la formación para el trabajo y la formación artística.

Tanto en la formación deportiva como en la organización de los eventos recreativos y artísticos del programa hubo innovaciones pedagógicas que vincularon las formas simbólicas de expresión artística y física con la formación ciudadana. En el campo deportivo, el IDRD impulsó formas de autorregulación en el contexto de las prácticas deportivas “en donde no aparece la figura del juez o árbitro como elemento de supervisión, aquí los estudiantes aplican la norma y en el momento de controversias intervienen veedores, conformados por alumnos del servicio social que han sido capacitados para resolver dudas técnicas si se presentan”. De otra parte el “juego limpio” por parte de los deportistas y las barras acompañantes se incluyó en los puntajes para determinar los ganadores de las gestas deportivas. En los eventos masivos de tipo recreativo organizados por el IDRD, los bachilleres colaboradores se ubicaban en sitios estratégicos para difundir, a

través de megáfonos, “parámetros mínimos de comportamiento y correcta ubicación... fomentándose la convivencia ciudadana y reduciendo... los posibles conflictos.”⁶² Por su parte, el IDCT, en su programación cultural en escenarios públicos, buscó promover, de distintas formas, espacios de convivencia y tolerancia y de respeto a las diferencias culturales.⁶³ En primer lugar, con la presentación en el Teatro Jorge Eliécer Gaitán de expresiones artísticas alternativas y contemporáneas que difícilmente encuentran difusión a través de otros medios; rock pesado, electrónico, hip-hop, artistas callejeros y fotografía de vanguardia, entre otros. En segundo lugar, a través de la descentralización y diversificación de las presentaciones de la Cinemateca Distrital con la presentación de ciclos de cine en espacios públicos y Centros Comunitarios y con la presentación del Ciclo de Cine Rosa, de temática homosexual. Por último, los eventos en espacios públicos se definieron como espacios de todos y buscaron debilitar las diferencias de clase, género, credo y gusto. Se trataba de brindar “la posibilidad de encuentro en igualdad de condiciones de personas de diferentes procedencias... en torno al arte como elemento aglutinador y de festejo.” Para el logro de este propósito, el diseño técnico y logístico de los eventos suprimió las áreas privilegiadas y fomentó prin-

⁶² Aquí seguimos a Aristóteles, quien concibe la acción moral –entendida como una acción que apunta a incrementar la felicidad y la libertad del sujeto y los demás– como una acción de carácter eminentemente estético.

⁶³ IDRD. *Acciones y estrategias implementadas*. Bogotá: IDRD (mimeo), 2003..

⁶⁴ Información de Armando Latorre, del IDCT.



«Rock al parque».
Parque Simón Bolívar, 2001.

cipios de convivencia y de disfrute compartido y le apuntó a la pluralidad en la participación de los artistas para que estuvieran representadas diversas expresiones de los distintos géneros. Finalmente, en la escogencia de las zonas de los eventos se buscó tanto una desconcentración en oferta cultural de la ciudad que tuvo en cuenta especialmente las localidades que carecían de una programación cultural permanente y de buena calidad.

Principales logros:⁶⁴

a) Descentralización de los eventos artísticos. Por ejemplo, Ópera al Parque se desplazó del norte a escenarios más populares como el Parque Nacional, la Media Torta y el Parque Simón Bolívar, con lo cual se pluralizó su público.

b) Diversificación de la oferta cultural con la inclusión de manifestaciones populares en los eventos masivos: música colombiana, mariachis, bolero, balada, nueva canción, música norteña, tango, breakdance, música y danza del mundo, danza infantil.⁶⁵

c) Se innovó en el fomento a la producción cultural con la exhibición periódica, denominada *Sin censura*, de la producción en video de jóvenes artistas.⁶⁶

d) Democratización de la oferta cultural, por medio de su ampliación a los estratos más pobres de la población: mientras que en 2001 el total de la oferta cultural le llegó a 294.772 personas de los estratos 1 y 2, en 2002 esta cifra había alcanzado 350.470 y, a septiembre 30 del 2003, 337.000 personas.⁶⁷

e) Participación de 48.762 personas en los veinte clubes de lectores puestos en funcionamiento en las localidades, los cuales se han concentrado en algunas de las más pobres de la ciudad: Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa y Kennedy.⁶⁸

f) Reestructuración del proyecto *Cultura en común*, con la introducción de un componente pedagógico para la formación de públicos y la consolidación de su oferta cultural en nuevos escenarios como los de las bibliotecas públicas de los parques Tintal, Tunal y Simón Bolívar y el Teatro de Villa Mayor de la localidad Antonio Nariño.⁶⁹ De otra parte, este proyecto incrementó significativamente el acceso a la cultura artística de la población de estratos 1 y 2 de las localidades que en 2000 contaban con menor oferta cultural: el número de beneficiarios pobres de este proyecto pasó de 173.568 en el gobierno anterior a 849.181.



«Festival de Verano»

g) Incremento en el número de asistentes en los escenarios permanentes del IDCT en relación con el gobierno anterior: Jorge Eliécer Gaitán de 146.496 en 1999 a un promedio de 209.901 entre 2001 y 2002; Cinemateca Distrital de 45.516 en 1999 a 58.808 en promedio entre 2001 y 2002; mientras que el Planetario Distrital pasó de 235.867 asistentes en 1999 a 324.161 en promedio en los dos primeros años del gobierno de Mockus.⁷⁰ A septiembre del 2003, a estos escenarios y a la Media Torta habían asistido 486.771 personas.

h) Fortalecimiento de la divulgación artística y cultural (culturas del mundo) del Canal Capital. Se crearon cuatro nuevos programas: *El Espejo* que presentó la producción audiovisual de nuevos documentalistas, *El Hombre de la Cámara* que documentó la tras-escena de películas nacionales, *El Libro de la Almohada* sobre literatura, y *En el Acto* que registró los eventos del IDCT y presentó semanalmente un programa de la Orquesta Filarmónica de Bogotá. La totalidad de estos programas tuvo una audiencia semanal de 668.420 personas.

i) Beneficiarios de la oferta recreativa y deportiva: un total de 5.922.000 participantes en las ciclovías nocturnas,

un promedio de 1.931.323 en las jornadas de ciclovías, un total de 20.023.867 en otras actividades recreativas y 1.061.280 en actividades deportivas.

j) El incremento en la descentralización de las actividades deportivas y recreativas.⁷¹

k) Participación de 41.14% de la población de Bogotá en el *Día del Desafío*, a través de la realización de actividades físicas durante 15 minutos continuos. En términos

⁶⁸ En este programa, algunos de los logros cuantitativos son presentados en términos de incremento de beneficiarios en relación con el gobierno anterior. Los datos para el gobierno anterior provienen de Sáenz y Duncan, *Op. cit.*

⁶⁹ *Ibidem*

⁷⁰ IDCT. *Reflexión en torno a las acciones adelantadas en materia de artes plásticas por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo*. Bogotá: IDCT, s.d. Mimeo.

⁷¹ IDCT. *Balance de gestión*, *Op. cit.*, 2003.

⁷² IDCT. *Clubes de lectores y paraderos para libros para parques. Dos proyectos de fomento a la lectura del Instituto Distrital de Cultura y Turismo*. Bogotá: IDCT, s.d. Mimeo

⁷³ IDCT. *Diario sintético de Cultura en Común. Autobiografía a varias voces*. Bogotá: IDCT (mimeo), 2003.

⁷⁴ Fuente: IDCT. *Balance de gestión*, *Op. cit.*, 2003.

⁷⁵ IDRD. *Memorias del gobierno distrital*. Bogotá: IDRD- Oficina de promoción de servicios (mimeo), 2003.

del porcentaje de población participante, la ciudad superó ampliamente a la ciudad de Sao Paulo, la cual viene realizando este evento hace varios años.⁷²

l) Puesta en marcha de una *Estrategia pedagógica para la sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques*, con base en la sensibilización, apropiación, administración y uso de los parques a través de alianzas con la comunidad y la empresa privada, lo cual le valió a la ciudad el reconocimiento internacional por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A través de esta estrategia se bautizaron 563 parques con la participación de 4.950 personas, se capacitaron líderes de 200 organizaciones y se atendieron 192 parques a través del *Foro Móvil* para dinamizar las relaciones entre el IDRD y la comunidad.⁷³

m) Un alto nivel de satisfacción por parte de los asistentes a los eventos artísticos y recreativos, según los sondeos realizados: el 96% de los asistentes a la Ciclovía Nocturna realizada los días 5 y 19 de diciembre de 2002 quieren que se repita, mientras que la calificación promedio (sobre 5) de la calidad de distintos aspectos de los eventos al parque analizados fue la siguiente: Ópera al Parque: 4; Ballet al Parque: 4; Rock al Parque: 4.2.⁷⁴

n) Una imagen altamente favorable sobre el IDCT y el IDRD: del 85% en promedio en los tres años de gobierno, la más alta entre todas las entidades; así como los niveles más altos de satisfacción entre todas las acciones del gobierno (3.8 en el 2001, 3.47 en 2002 y 3.73 en 2003) para las acciones de acceso a la cultura, la recreación y el deporte.⁷⁵

o) Fortalecimiento de la actividad de conocimiento del patrimonio cultural de la ciudad: *Siga, esta es su casa*, de

acceso gratuito a los museos en el último domingo de cada mes. Esta actividad se amplió a 30 museos y casas de exhibición, a los cuales accedieron unos 18.000 ciudadanos cada mes.⁷⁶

3.3 Las estrategias

En el ejercicio de gobierno se desplegaron unas estrategias⁷⁷ de conocimiento, divulgativas y pedagógicas, las cuales se conjugaron en las prácticas más características de formación de ciudadanos. Éstas estrategias se articularon en las formas de gestión del Objetivo de Cultura Ciudadana a través de prácticas de desarrollo de conocimiento empírico sobre las variables fundamentales del campo y de análisis y debate sobre el contenido de la política y los programas de cultura ciudadana; en prácticas de divulgación sobre el sentido, el contenido y los avances de la política y los programas del Objetivo; y en prácticas comunicativas y pedagógicas para generar aprendizajes ciudadanos.

En primer lugar, se hizo especial énfasis en la difusión de las experiencias y el conocimiento acumulado por la Administración. En el país se transfirió conocimiento a trece gobiernos locales interesados en desarrollar políticas o programas culturales similares a los de la Administración. En el plano internacional se les prestó asesoría a la ciudad de Santo Domingo, en República Dominicana, y a ciudades en Ecuador, Honduras y Nicaragua; además, la Administración fue invitada a presentar sus experiencias ante la Organización Mundial de la Salud, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la reunión de ciudades en Atenas.⁷⁸ De otra parte, a través del IDCT la ciudad

se vinculó a la Red de Ciudades Latinoamericanas por la Cultura y con la participación del Alcalde y varios artistas se hizo presente y expuso la experiencia de gobierno en La Feria del Libro de El Zócalo en Ciudad de México. Pero, igualmente, el gobierno se apropió de las reflexiones internacionales sobre cultura y política. Ejemplos de esto fueron la organización de los seminarios internacionales de *Políticas culturales urbanas: experiencias europeas y americanas* y de *Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*.

En segundo lugar, estas estrategias se articularon en las formas de gestión del Objetivo. Además de las señaladas en las secciones anteriores, cabe destacar las prácticas de rendición de cuentas a la sociedad sobre el desarrollo y los logros del Objetivo por medio de los informes periódicos a las localidades, a los medios de comunicación, a la Veeduría Ciudadana y a la iniciativa *Bogotá cómo vamos* de algunos medios de comunicación y organismos no gubernamentales. Otra práctica que contribuyó a informar a la sociedad para potenciar su función de control y que a la vez generó conocimiento de utilidad para el diseño o replanteamiento de las actividades del programa fueron las encuestas y sondeos del Observatorio de Cultura Urbana sobre la Ley Zanahoria, la Jornada sin Carro, la Ciclovía Nocturna, la Noche de las Mujeres, la iniciativa de Resistencia Civil, Pico y Placa, el transporte público, el uso y restricción de la pólvora, terrorismo y seguridad, los Eventos al Parque y la política de cultura ciudadana, así como sobre otras iniciativas del gobierno. Por último, está el fortalecimiento del Observatorio de Violencia y Delincuencia

de Bogotá y del Sistema de Información de Violencia y Delincuencia, establecido en el primer gobierno de Mockus y desarrollado en el gobierno de Peñalosa. Estas instancias incluyeron como nuevas temáticas de análisis y seguimiento del impacto de las políticas, las relacionadas con el suicidio, la violencia intrafamiliar, el manejo de conflictos, la población desplazada, la violencia sexual, la accidentalidad vial y las lesiones personales. De otra parte, se realizó un seguimiento periódico, con amplia difusión en los medios, sobre el impacto de las políticas del gobierno de la ciudad en estos temas. Sin duda alguna, el logro central en términos de la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas lo constituyó el diseño y aplicación de la *Encuesta de*

⁷¹ *Ibidem*

⁷² *Ibidem*

⁷³ Ver IDCT - Observatorio de Cultura Urbana, septiembre 2001, noviembre 2001, diciembre 2001, diciembre 2002.

⁷⁴ Bogotá cómo vamos. *Informe Bogotá cómo vamos*. Preparado para el Proyecto *Bogotá cómo vamos* por Napoleón Franco, agosto 2003. Mimeo. Encuesta realizada entre el 27 de junio y el 13 de julio de 2003.

⁷⁵ IDCT. *Resumen. Síga, esta es su casa*. Bogotá: IDCT, s.d.

⁷⁶ Cabe aclarar aquí el sentido en que se usa el término. Una estrategia sería la forma en que se disponen un conjunto de fuerzas para producir unos efectos. Las estrategias pueden ser de carácter intencional o no intencional: es decir, pueden obedecer a la voluntad consciente del sujeto – en este caso del Alcalde y su gobierno– o pueden configurarse al margen de la voluntad y la conciencia del sujeto. En sus análisis arqueológicos y genealógicos, Michel Foucault ha enfatizado la segunda dimensión.

⁷⁷ IDCT. *Transferencia de experiencias en cultura ciudadana*. Bogotá: IDCT (mimeo), 2003; IDCT. *Balace de gestión, op.cit.*, 2003 y Fondo de Prevención Vial. "Las estrellas: símbolo de vida". En *El Tiempo*, Sábado 13 de septiembre de 2003, Bogotá, 3-9. Las ciudades son: Apartadó, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali, Ibagué, Manizales, Medellín, Pasto, Ríoacha, Santa Marta, Tulúa y Zipaquirá.

Cultura Ciudadana, la cual estableció una línea de base y midió el impacto de las políticas del gobierno sobre las variables de esta línea. Se trata de una innovación con pocos antecedentes internacionales, por medio de la cual, por vez primera en el país, se podrá evaluar a través de un instrumento sofisticado el impacto de la política cultural en términos de algunas dimensiones centrales y específicas de la cultura: los conocimientos, las percepciones, las actitudes y los comportamientos.

En tercer lugar, las estrategias de conocimiento, divulgativas y pedagógicas se articularon en torno a prácticas que privilegiaron la relación entre la producción de conocimiento teórico y empírico y la reflexión a largo plazo sobre la política cultural. Además de las reflexiones del Alcalde, ya mencionadas, a través de los observatorios de Violencia y Delincuencia y de Cultura Urbana y de estudios de otras entidades, se llevaron a cabo un conjunto de iniciativas de desarrollo y divulgación de conocimiento que integraron a las instituciones académicas, especialmente a las universidades, al análisis y el debate sobre la política cultural. Algunas de estas investigaciones desarrolladas o contratadas por el gobierno abordaron lo siguientes temas referidos a la ciudad: la caracterización de la violencia homicida, la accidentalidad vial, las carreras delincuenciales, las conductas suicidas, las opiniones y percepciones de los jóvenes, la violencia intrafamiliar, la cultura ciudadana, la cultura política, la densidad y la articulación de la sociedad civil, la participación ciudadana y los estudios sobre el arte y el patrimonio de la ciudad. Igualmente se realizaron una serie de eventos, buena parte

de ellos con invitados internacionales, de análisis del campo de la cultura: sobre sistema político y cultura democrática, políticas culturales urbanas, resistencia civil, violencia y delincuencia y políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos.

En cuarto lugar, conocimiento, divulgación y pedagogía se articularon en las formas de comunicar a los ciudadanos los mensajes centrales del gobierno en el campo de la cultura ciudadana. Como en el primer gobierno de Mockus, la comunicación entre la Administración y los ciudadanos fue pieza central de la estrategia de gobierno. En palabras del Alcalde Mayor: "mucha gente piensa que un gobierno es solamente manejo político o de inversión pero un gobierno es... en gran parte poder comunicarse con los gobernados."⁷⁹ Además de la comunicación sobre la política y los programas culturales por parte de las diversas entidades que ejecutaron los proyectos del Objetivo, dos elementos centrales de esta estrategia fueron su dimensión simbólica y el diálogo directo entre el Alcalde y la ciudadanía. Se trató de una apropiación, para el ejercicio del gobierno estatal, del *giro lingüístico* que ha caracterizado a ciertas esferas del conocimiento académico en las últimas décadas: el reconocimiento de la centralidad del lenguaje en la conformación de la cultura y la convicción de que es el lenguaje el que le da sentido al mundo físico y a las acciones humanas.⁸⁰

La centralidad del lenguaje en la práctica del gobierno tuvo dos dimensiones claramente diferenciadas: de una parte, la dimensión clásica –privilegiada por Habermas– de *argumentar bien* y, de otra, la dimensión romántica de

hablar de forma diferente. Esta última se evidenció en el uso de imágenes para “representar” algunos de los sentidos centrales que buscaba comunicar el gobierno de la ciudad: el anillo que da la vuelta (la cinta de Moebius), representando la unidad en la diversidad; los signos de mano para representar la aprobación del acatamiento a las normas o la interrogación ante su violación; así como los demás signos de mano para representar la cultura de la productividad, la armonía con la propia conciencia y la solidaridad. El uso de un lenguaje novedoso también se evidenció en los términos utilizados para denominar los distintos principios, valores, programas y acciones de gobierno. Se utilizó un lenguaje coloquial, lúdico y con visos poéticos, discrepante con el lenguaje tecnocrático e impersonal común en estos casos, el cual apeló a las dimensiones personales, afectivas y estéticas del individuo. Algunos ejemplos de este uso de lenguaje que no se restringió al Objetivo de Cultura Ciudadana son: “*pasión por el logro*”, “*apreciar las normas y admirar lo bueno*”, “*vida sagrada*”, “*aportar de buena gana*”, “*quítale el Puum ... y ponle el Son a tu corazón*”, *Croactividad*, *Pedalea la norma de-vida*, *De mentes jóvenes*.

Fue en este contexto comunicativo en el que se desarrolló una de las prácticas, probablemente de las más efectivas, de apelar a la dimensión moral de los ciudadanos: la comunicación directa entre el Alcalde y los ciudadanos tanto presencial como a través de los medios masivos. Independientemente de si se trató de un efecto buscado intencionalmente, es evidente que esta comunicación directa tuvo un importante efecto en cuanto afectó, conven-

ció y movilizó a la población en función del propósito de desarrollar una cultura ciudadana. Es igualmente claro que la efectividad de esta forma de comunicación se facilitó por la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad moral del Alcalde –entre otras razones por los escasos recursos financieros que invirtió en su campaña y por su independencia política– así como por sus formas de comunicación que enfatizaron la dimensión apreciativa y pedagógica del lenguaje.

4. LOS PRINCIPALES LOGROS DE IMPACTO DEL OBJETIVO SEGÚN LAS ENCUESTAS DE IMPACTO

El Objetivo de Cultura Ciudadana articuló un conjunto de prácticas de distinto orden y con propósitos diferentes. Buena parte de ellas la apuntaron al logro de varias de las metas establecidas y, como hemos visto, un número significativo de proyectos de otros Objetivos también se dirigieron al cumplimiento de los propósitos para formar una cultura ciudadana. La complejidad del campo, como la del diseño de las prácticas en términos de la diversidad de metas que perseguían, no facilita una atribución causal directa entre las prácticas y sus efectos. El peso de las distintas prácticas en términos de los logros alcanzados amerita un análisis estadístico complejo que desborda los alcances de este escrito. En la sección anterior se

⁷⁹ Mockus, Antanas. *Importancia de la comunicación. Aprender a echar el cuento*. Palabras del Alcalde Mayor de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2002.

⁸⁰ Para un análisis de este giro lingüístico en el campo de la filosofía ver Rorty, Richard. *El giro lingüístico*. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.

PROGRAMA <i>Apreciar las normas y admirar lo bueno</i>			
Meta: Incremento de personas que acata las normas básicas de convivencia			
SECTOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR	LÍNEA DE BASE: 2001	RESULTADOS: SEPT. 2003
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y respeta las ciclorrutas	5,6%	14,7%
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de utilizar el cinturón de seguridad	13,3%	24,1%
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de cruzar la calle por la zona demarcada	66,5%	79,26%
Urbanismo y espacio público	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre cambio de uso del suelo	2,9%	8%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto sobre vehículos	26,4%	40%
Meta: Incremento de personas que no justifican transgresiones a la ley			
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre estacionar en zonas prohibidas	62%	84,6%
PROGRAMA <i>Vida segura</i>			
Porcentaje de la ciudadanía que piensa que es mejor tener un arma para protegerse		24,8%	11,4%
Porcentaje de la ciudadanía que percibe la ciudad como segura		3,6%	13%
PROGRAMAS <i>Procedimientos para decidir y organizarse para influir y aprender</i>			
Meta: Incremento en la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos			
Porcentaje de la ciudadanía que realizó algún tipo de acuerdo que considera importante		45,2%	65,4%

Cuadro 5: Indicadores con mayor variación positiva

PROGRAMA <i>Apreciar las normas y admirar lo bueno</i>			
Meta: Incremento de personas que acata las normas básicas de convivencia			
SECTOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR	LÍNEA DE BASE: 2001	RESULTADOS: SEPT. 2003
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre contaminación auditiva	26,7%	31,6%
Urbanismo y espacio público	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre respeto a zonas públicas en urbanizaciones	9,3%	10,2%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto predial	71,3%	76,8%
Tributación	Nivel de recordación del impuesto de industria y comercio	26,9%	27,4%
Meta: Incremento de personas que no justifican transgresiones a la ley			
Tránsito	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre cruce por el puente peatonal	72,8%	75,7%
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre contaminación auditiva	78,6%	83,2%
La norma como acuerdo	Porcentaje de la ciudadanía que siente aprecio por las normas	43%	48,7%
PROGRAMA <i>Aportar de buena gana</i>			
Meta: Incremento en el número de personas que conocen y confían en el uso que hace el Distrito de los diferentes recaudos por impuesto y bienes públicos			
Porcentaje de la ciudadanía que considera que muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada		28,4%	29,4%

Cuadro 6: Indicadores con alguna variación positiva

PROGRAMA <i>Apreciar las normas y administrar lo bueno</i>			
Meta: Incremento del número de personas que acata las normas básicas de convivencia			
SECTOR	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR	LÍNEA DE BASE: 2001	RESULTADOS: SEPT. 2003
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma sobre protección de ríos, quebradas y humedales	27.6%	22.8%
Meta: Incremento del número de personas que no justifican transgresiones de la ley			
Ambiente	Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir las norma sobre contaminación ambiental por las industrias	79.8%	77.9%
PROGRAMA <i>Apartar de bueno gana</i>			
Meta: Incremento en el número de personas que conocen y confían en el uso que hace el Distrito de los diferentes recaudos por impuesto y bienes públicos			
	Porcentaje de la ciudadanía que considera que los impuestos se invierten totalmente en beneficio de la ciudad	23.1%	22.4%

Cuadro 7: Indicadores con variación negativa

presentaron los principales logros de cada programa en términos de los procesos y actividades llevados a cabo y, sólo en algunos casos, en términos del impacto alcanzado. A continuación se presentan los principales logros de impacto, de acuerdo con las encuestas que los midieron: la encuesta *Bogotá cómo vamos*, y las dos encuestas de Cultura Ciudadana que permiten una comparación entre los resultados de sus dos aplicaciones: la primera a finales de 2002 y la segunda en octubre de 2003.⁸¹

Según la encuesta *Bogotá cómo vamos*, la cual realizó mediciones en 2000 y diciembre de 2002, los principales impactos del Objetivo fueron en cultura tributaria, con una reducción en los contribuyentes que no pagaron ICA del 34.5% a 19.21%; en seguridad ciudadana, con un incremento entre las dos fechas de 11.5% a 14% en las personas que afirmaron que la inseguridad disminuyó y la disminución en las tasas de homicidios de 33.3% a 28.4%, y en el porcentaje de denuncia de delitos comunes que pasó de 72,5% a 60,5%; en las muertes por abuso de alcohol, que pasaron de 1.258 a 1.006 y, finalmente, en los accidentes

de tránsito: las personas atropelladas bajaron de 7.982 a 6.662 y los choques simples de 2.9.595 a 24.045.⁸²

Algunos resultados generales de la *Segunda Encuesta de Cultura Ciudadana* se conocieron sólo unos días antes de la entrega de este escrito y pueden tener algunas variaciones menores una vez se les apliquen los ajustes estadísticos requeridos para que sean representativos en términos de la conformación de la población de la ciudad. Hecha esta advertencia, y excluyendo los resultados referidos a algunos temas de cultura política que evidentemente obedecen a problemas en la comprensión de las preguntas por parte de los encuestados, se presentan los resultados en los cuadros 5, 6 y 7.

⁸¹ Es necesario señalar que la tardanza de un año en la realización de las encuestas para establecer la Línea de Base (noviembre-diciembre 2001) constituye un serio problema para medir el impacto de las políticas de gobierno, ya que deja por fuera el impacto de lo realizado en el primer año de gobierno.

⁸² Bogotá cómo vamos. "Cómo vamos en responsabilidad ciudadana" y "Cómo vamos en seguridad ciudadana". En página web de *El Tiempo*.

De los resultados se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) casi todos los indicadores tuvieron una evolución positiva, lo cual, en términos generales, permite afirmar que la combinación de prácticas de cada programa fue acertada y exitosa.

b) las prácticas más exitosas fueron las referidas a la difusión de normas y pedagogía sobre temas de tránsito y las del programa *Vida sagrada*, lo cual corrobora los logros ya reseñados de este programa en disminución de muertes violentas, delitos de impacto social y accidentes de tránsito. En un segundo rango de éxito se ubican las prácticas referidas al conocimiento sobre los tributos distritales, aunque como ya vimos, el sector de tributación tuvo logros destacados en cuanto a recaudo oportuno y aportes voluntarios. Cabe destacar igualmente el incremento de casi 50% en los ciudadanos que celebraron acuerdos, resultado de la ampliación de los ámbitos y beneficiarios de los mecanismos institucionales de resolución dialogada de conflictos.

c) el sector ambiental tuvo resultados bastante negativos en términos del conocimiento de normas y la no justificación de su trasgresión lo cual puede explicarse en parte por los escasos recursos con los que contó para estas prácticas que no permitieron la puesta en marcha de campañas divulgativas y pedagógicas masivas.

d) los indicadores que tuvieron una mayor variación positiva en términos relativos, fueron los que partieron de una cifra muy baja en la Línea de Base; mientras que los que ya contaban con una cifra positiva alta tuvieron mejoras relativamente menores.

5. RETOS

A pesar de los evidentes logros del gobierno en el campo de la cultura, hay un número significativo de retos por tratarse de un campo que todavía está en proceso de configuración y formalización, entre los que se destaca el de darle continuidad a prácticas que han comprobado sus bondades. A continuación presentamos de manera esquemática los principales:

Políticas globales:

a) Desarrollar políticas públicas específicas para la participación y la organización ciudadana, al igual que políticas de género y hacia la población afrocolombiana e indígena.

b) Establecer una mayor articulación de la educación formal con el conocimiento y las prácticas desarrollados en el marco de la política cultural de la ciudad.

c) Buscar un mayor equilibrio entre las prácticas encaminadas a fortalecer y construir la esfera de lo mínimo común requerida para la convivencia en una sociedad multicultural y pluriétnica y las prácticas para legitimar y fortalecer la diversidad.

d) Priorizar las prácticas que afecten positivamente aquellos indicadores de cultura ciudadana que siguen siendo preocupantemente bajos, así como los referidos al conocimiento y cumplimiento de las normas ambientales.

Gestión:

a) Consolidar la organización institucional, presupuestal y de gestión de los diferentes sub-campos culturales e instancias de coordinación de estrategias. Para los sub-campos se podría continuar con instancias de coordinación

similares a las que se pusieron en marcha en la Administración, mientras que se deberían fortalecer o crear las instancias para el diseño y ejecución de la política y los programas dirigidos a grupos poblacionales específicos (afrocolombianos, indígenas, mujeres, jóvenes) así como para el diseño y seguimiento de las estrategias pedagógicas, tanto las masivas como las presenciales:

b) Institucionalizar la Encuesta de Cultura Ciudadana y hacer aplicaciones anuales para que el campo de la cultura cuente con un instrumento para hacer seguimiento y medir el *impacto*, y no solamente la *gestión*, de la política cultural.

c) Cualificar los instrumentos de planeación y seguimiento, desglosando las características de los beneficiarios (edad, estrato, género, etnia), así como los costos unitarios (incluyendo tanto funcionamiento como inversión) de los beneficiarios de los distintos tipos de actividades; para lograr esto último es necesario que el DAPD discrimine los costos de las principales actividades de los proyectos. Muchas entidades siguen midiendo la gestión por número de eventos o actividades realizadas y no tienen cómo calcular los cambios en su eficiencia en función de la variación de los costos unitarios.

Conocimiento:

a) Seguir fortaleciendo el desarrollo de conocimiento teórico, contextual y sobre la gestión del campo cultural. En comparación con otros campos como los de educación y salud, éste es aún precario.

b) Hacer los arreglos institucionales necesarios para lograr una mayor apropiación y uso del conocimiento gene-

rado sobre el campo cultural en el diseño y gestión de políticas y programas.

Cultura cívica:

a) Continuar los programas para la formación de ciudadanos, funcionarios y policía para que se incremente el reconocimiento del carácter legítimo de la ley y su aplicación, para que se acaten voluntariamente las leyes y normas de convivencia y para que se fortalezca una cultura del diálogo en la solución de los conflictos.

b) Intensificar las estrategias para el conocimiento y la apropiación social del *Código de Policía*.

c) Consolidar los procesos para la reforma concertada y participativa de normas y leyes.

d) Fortalecer la estrategia para establecer el vínculo racional entre el pago de impuestos y el mejoramiento de la calidad de vida de todos, e intensificar la campaña de pago voluntario de impuestos.

Cultura política:

a) Intensificar las prácticas para el fortalecimiento de la cultura democrática de la ciudad: de participación en la formulación de los planes de desarrollo y las políticas sectoriales, así como de control ilustrado de la ciudadanía sobre la gestión pública.

b) Incrementar los recursos para los proyectos dirigidos al fortalecimiento de una cultura política democrática.

c) Consolidar una visión común en la Administración sobre la participación ciudadana que haga más visible su dimensión política de largo plazo.

Cultura artística:

a) Diseñar un sistema de producción y gestión de la

cultura artística que haga posible su articulación con las industrias culturales.

b) Cualificar en el campo de la cultura artística los contratos con las entidades privadas subsidiadas (Salas Concertadas, Museo de Arte Moderno, Casa de Poesía Silva, Camarín del Carmen, etcétera) de tal manera que éstos sean evaluables y respondan de manera más clara a los objetivos de la política pública.

c) Continuar con los procesos de democratización y desconcentración de la oferta artística, deportiva y recrea-

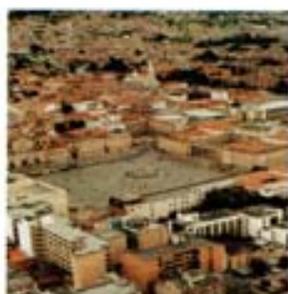
tiva hacia las localidades con menores ofertas y de población más pobre.

Protección a la vida:

a) Fortalecer la inteligencia policial y las acciones represivas focalizadas para la desarticulación de las organizaciones criminales.

b) Continuar con los esfuerzos por incrementar las denuncias de delitos y la colaboración de la población con las autoridades.

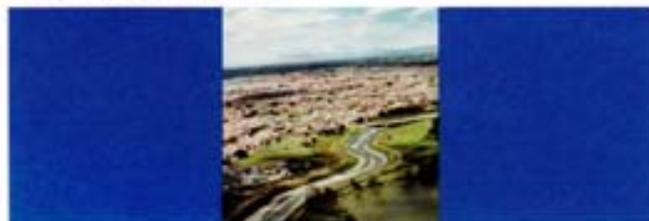






Productividad

MARIO GONZÁLEZ RESTREPO



¿POR QUÉ LA PRODUCTIVIDAD?

Bogotá ha cambiado. De la tierra de nadie que parecía ser hace no muchos años o que la mayoría de sus habitantes no sentía propia se ha transformado en una ciudad o ha empezado a hacerlo, pues nadie ignora los enormes problemas que aún tiene, los millones de pobres que alberga, las tensiones y las injusticias que encierra. Pero de ese lugar habitado por extraños comienza a surgir una comunidad que ocupa racionalmente un territorio y se forma como ciudad. Las ideas del Alcalde Mockus en torno a la armonización de ley, moral y cultura han dado pruebas de ser fructíferas. No por causalidad su primer Plan de Desarrollo se tituló *Formar ciudad*. En Colombia se ha repetido hasta la saciedad que en el fondo de todos nuestros problemas se halla una profunda crisis moral diagnosticada, examinada, mirada desde todos los ángulos. Si ello es así, habría que cambiar a la gente, sus valores, actitudes y comportamientos para empezar a mejorar las cosas, sin olvidar, claro está, que gobernar y vivir cuestan dinero.

Gobernar es reflexionar, pero también actuar. La cuestión de si los colombianos somos o no intolerantes y violentos por naturaleza es irrelevante en principio para un gobernante, el hecho es que nos comportamos intolerante y violentamente, poniendo en jaque nuestra supervivencia como sociedad. Y eso debe corregirse, porque su consecuencia más inmediata es la pobreza. La política pública

en Colombia tiene allí un enorme desafío: no basta educar, también es necesario transformar a los ciudadanos, ni más ni menos. La educación formal y el bienestar económico no son suficientes, hace falta un tercer ingrediente que toca a los individuos, a lo que hagan o dejen de hacer porque tienen la convicción de que es correcto o incorrecto, a una disciplina individual que se traduce en disciplina colectiva y mejor calidad de vida.

Los programas de cultura ciudadana que ha puesto en marcha el Alcalde Mockus en sus dos administraciones son una apuesta de transformación cultural que apunta a construir ciudadanía para *tener con qué* forjar una sociedad próspera y pacífica. La evolución del planteamiento filosófico que los sustenta ha conducido a hacer hincapié en el respeto de la ley y el acatamiento de las normas y es innegable que la acción deliberada y sistemática en el ámbito de la moral y la ética, el recurso constante a símbolos para apelar a dimensiones del ser humano que no son del todo racionales y la invitación al respeto y la concordia erigida en política de Estado son algunas de las causas de los cambios que está experimentando Bogotá. Porque la ciudad ha cambiado en un sentido complejo que cubre desde lo urbanístico hasta lo afectivo y de la Administración de Jaime Castro en adelante se han venido gestando una continuidad de propósitos y una visión com-

partida del futuro. Gracias a la combinación de estilos y acentos que se ha producido en las últimas cuatro administraciones, ahora Bogotá se nos antoja más bonita, pero también la sentimos nuestra y aunque los problemas nos saltan a la vista podemos imaginar un futuro y ser optimistas. Es como si la ciudad hubiera tomado conciencia de sí misma, como si hubiera adquirido uso de razón y se hubiera puesto a pensar en su presente y su pasado y su futuro. "Mi vida es un caos -se dijo-. No puedo seguir así. Si no hago algo voy a reventar, a asfixiarme, a fracasar". Y desde ese día no ha cesado de preguntarse cómo organizar su vida para ser más justa, cuidar mejor a sus niños, sus familias y sus viejos, educar mejor a su gente y ser más productiva y más competitiva.

Naturalmente, al ponerse a pensar en sí misma Bogotá descubrió muy pronto que no estaba sola, que tenía unos parientes y un vecindario algo olvidados, más un gran aparato de relaciones construidas o por construir sin las cuales estaba condenada al colapso. Como alguien que despertara de un sueño, Bogotá miró a su alrededor y reconoció el sitio donde se encontraba. Era un tanto desconcertante, sobre todo porque hacía rato no reparaba en él y se le había vuelto ajeno e incluso algo hostil. Para entonces estaban ocurriendo en el mundo fenómenos que trazaban un nuevo derrotero histórico: la globalización y su contra-

parte, las integraciones de ciudades, regiones y países en comunidades económicas y políticas interdependientes. Lo uno va ligado a lo otro, porque la globalización es tanto una ventaja como una amenaza y en el orden mundial que trae consigo los pequeños llevan la peor parte. Es necesario unirse, confederarse, interdependizarse para sobrevivir en un escenario donde las distancias y los tiempos se acortan día a día y a los gigantes les queda cada vez más fácil poner una mano en Japón y otra en Brasil, mientras abarcan el planeta con la mirada como si en realidad fuera una aldea que contemplaran desde una colina.

La historia colombiana no es sólo pero sí en buena parte la de la acumulación de una deuda social, por las grandes inequidades que ha y la han alimentado. Pagar semejante deuda requiere voluntad y dinero. Hace falta construir o modernizar hospitales, colegios, jardines, vías, parques, andenes, redes de servicios públicos, etcétera. Lo que despierta admiración por Bogotá es que, administrando bien sus recursos, ha dado pasos significativos en el camino de construir una sociedad más justa y pagar su deuda social. Las cifras son contundentes. La red de servicios públicos cubre el 100% en acueducto, el 94,9% en alcantarillado sanitario y el 98% en energía eléctrica. Hasta junio 30 de 2003 el Régimen Subsidiado cubría 1.314.079 personas a través de 14 Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) y en los dos últimos años se crearon 270.000 nuevos cupos. La esperanza de vida al nacer tiende a aumentar y para el quinquenio 2000-2005 se proyecta en 73 años. La tasa de mortalidad infantil pasó de 31,5 en 1985-1990 a una proyectada de 26,2 en el periodo 2000-

2005. En 2002 la tasa global de cobertura educativa neta llegó a 89,9% y la tasa global de cobertura bruta al 98,2%¹. El gasto en educación representaba en 1991 el 6,9% del total de la inversión social del Distrito, en 2002 llegó al 27,4%². En el mismo periodo la inversión social pasó del 1,57% del PIB distrital al 7,61%. El promedio de 11 muertes violentas diarias registrado en el año 2000 se redujo a 8,59 en 2002, un descenso del 6,4%. De 1999 a 2002 las muertes violentas bajaron de 64,7 a 47,8 por cada cien mil habitantes. Los delitos de mayor impacto social disminuyeron un 16,3% entre 2001 y 2002. Transmilenio entró en operación el 6 de enero de 2001 y hasta diciembre de 2002 había transportado 326.895.513 pasajeros. Durante el primer trimestre de 2003 el sistema movilizó un promedio mensual de 480 buses, de los cuales se utilizaron diariamente 399, que transportaron el 12,7% del total de personas que se movilizan en Bogotá y el 25% del total de pasajeros que viajan en buses.

Inversiones tan contundentes como las que éstos y otros avances suponen han sido posibles gracias al Estatuto Orgánico y a la reorganización político-administrativa y fiscal de la ciudad, así como a los recursos contingentes obtenidos por la venta de empresas públicas del Distrito. Pero ya este gobierno debió enfrentar serias restricciones presupuestales y no pudo cumplir metas tan importantes como la construcción de colegios. Se ha llegado a un momento en que será difícil mantener en ascenso la curva de la inversión a no ser que crezcan la riqueza y la productividad. En palabras de María Eugenia Avendaño, vicepresidente de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comer-

cio de Bogotá: "Es preciso revisar el esquema financiero para introducir ajustes que garanticen sostenibilidad. La Administración Mockus presentó alternativas para crear fuentes de ingresos nuevas, como el cobro del alumbrado público y la plusvalía, que fueron rechazadas por el Concejo, pero será irremediable asumirlas porque si se postergan la curva comenzará a caer y la ciudad tendrá que enfrentar una restricción de la inversión"³.

La amenaza de la insurgencia de trasladar la guerra a las ciudades se ha concretado en actos y planes terroristas que han obligado a las autoridades a redoblar esfuerzos para garantizar la seguridad. Esto tiene implicaciones en el presupuesto que podrían llegar a presionar todavía más las finanzas del Distrito si se acentúa la disyuntiva entre seguridad, por un lado, e inversión social y en obras públicas, por el otro, lo mismo que entre estos dos frentes de inversión. En la segunda mitad de la década de los noventa la tasa de crecimiento económico promedio anual fue de 0%, en tanto que la población aumentó a un promedio anual del 2,7%. La balanza comercial fue negativa a lo largo de la década y el desempleo creció entre 1990 y 2000 del 9,43% al 20,23% de la población económicamente activa⁴. El conflicto armado, la desaceleración de las economías regionales y la situación fiscal de Bogotá, comparativamente mejor que la del resto del país, hacen que la ciudad sea cada vez más un foco de atracción para muchos colombianos. Por citar sólo un dato, en 2002 el desplazamiento forzado afectó en Colombia a una población estimada de 412.553 personas (un promedio de 1.144 por día) y del total de la población desalojada durante el primer

trimestre de ese año el 15,5% se trasladó a la capital del país⁵.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶ de Bogotá es superior al promedio nacional, lo cual quiere decir que la ciudad es la que mejor calidad de vida y mejores oportunidades ofrece en Colombia. No obstante, entre 1996 y 1999 el IDH de la ciudad bajó un 3% (de 0,836 a 0,811),

³ La tasa de cobertura bruta representa el número de alumnos matriculados por nivel escolar (preescolar, primaria, media o superior) independientemente de su edad. La tasa de cobertura neta representa a los alumnos matriculados pertenecientes al grupo de edad correspondiente a su nivel educativo. La diferencia entre las tasas de cobertura bruta y neta indica la proporción de los recursos que están siendo utilizados en atender repetición y extraedad.

⁴ En 1993 se invertía en educación el 0,07% del PIB distrital, en 1999 se alcanzó el 2,32% y aunque la inversión bajó en los años siguientes, se mantuvo por encima del 2%.

⁵ Entrevista realizada el 31 de julio 31 de 2003.

⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá D.C. 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Bogotá: 2001, p. 15.

⁷ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). "Más de 90.000 desplazados en el primer trimestre de 2002. El destierro no se detiene". En: *Codhes Informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 41. Bogotá: mayo 9, 2002. www.codhes.org.co/Boletines y Publicaciones.

⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se ha convertido en la medida más completa para evaluar el progreso de las naciones. Su cálculo se basa en tres indicadores: la longevidad, medida como la esperanza de vida al nacer; el nivel educacional, medido como la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y de la escolarización combinada de primaria, secundaria y superior; y el ingreso, medido por el Producto Interno Bruto por persona (PIB per cápita). A través de los años el IDH se ha complementado con el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), que mide el avance en la equidad de género, y el Índice de Pobreza Humana (IPH), que muestra el peso de la población excluida de los avances del desarrollo.

sobre todo porque el desempleo y la presión poblacional redujeron los ingresos de las bogotanas y los bogotanos en un 11,8%. El indicador se recuperó entre los años 2000 y 2001, pero el valor alcanzado fue el mismo de 1994 (0,817), lo que equivale a un retroceso de seis años en el desarrollo humano en la ciudad⁷. Aunque el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas⁸ pasó de 15,1 en 1998 a 13,4 en 2001, el Índice de Pobreza⁹ subió de 36,6 a 49,6 en el mismo periodo.

En el momento de formularse el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* las cifras indicaban que la ciudad encaraba (y sigue encarando) no un dilema, sino un imperativo: ya que los impuestos y el endeudamiento tienen límites muy claros y fáciles de prever, para seguir creciendo, para ser más fértil, para continuar ordenándose y aumentar la inversión Bogotá está obligada a producir y generar riqueza. No hay mejor opción. Tan urgente como alcanzar coberturas universales en servicios públicos, educación, salud y bienestar es preguntarse por la estrategia para impulsar el crecimiento económico de la ciudad y obtener los recursos que demanda su desarrollo. Por supuesto, no es esta la primera Administración que piensa al respecto, pero sí la primera que convierte el tema en una prioridad de gobierno.

En el Plan 1995-1998 *Formar ciudad* de la primera Administración Mockus, uno de los objetivos era “buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos”¹⁰. *Productivi-*

dad urbana, una de las seis prioridades de este Plan, apuntaba a “aumentar la fertilidad económica de la ciudad, mediante el mejoramiento de las condiciones necesarias para estimular las nuevas inversiones y facilitar el progreso de los agentes económicos”¹¹. A fin de elevar la competitividad de la ciudad se plantearon estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia de los servicios públicos y la organización e infraestructura del transporte terrestre y aéreo, además de programas de capacitación de trabajadores públicos y privados, desarrollo de mejores métodos de gestión y protección ambiental y armonización de las iniciativas públicas y privadas en el marco de una visión estratégica de la ciudad. En esa Administración se emprendieron grandes tareas de autonomía y saneamiento fiscal que facilitaron futuros proyectos urbanísticos y de construcción de infraestructura. Con todo, este Plan todavía no consideraba la productividad en el sentido amplio que abarca educación, coordinación público-privada, movilidad y conectividad, promoción de la inversión e integración regional.

En el Plan de Desarrollo 1998-2001 *Por la Bogotá que queremos*, de la Administración de Enrique Peñalosa, diversos aspectos de la productividad se hallaban dispersos especialmente en las prioridades de *Interacción social, Movilidad y Urbanismo y servicios*, en las cuales se ejecutaron programas y proyectos para “responder a las expectativas de los jóvenes en el nivel de educación media”, diseñando y poniendo en marcha “un modelo pertinente a los requerimientos del sector productivo y de la educación superior”¹². También se inauguró el Sistema Integrado de Transporte Masivo Transmilenio y se creó el Banco de Tierras,

cuya entidad administradora, Metrovivienda, dio un vuelco a los esquemas tradicionales de construcción de vivienda de interés social. Estas iniciativas, aunque en modo alguno cabría calificarlas de aisladas y han tenido efectos perdurables en la calidad de vida de la ciudad, no constituían tampoco una aproximación integral a la productividad, como quiera que se ajustaban a una perspectiva gerencial de la administración pública que, aun con componentes intersectoriales en sus megaproyectos, no desembocaba por fuerza en las múltiples interrelaciones de entidades y sectores que requiere un programa de desarrollo integral de la ciudad y la región.

Preguntarse por la productividad, hacer de ella un asunto de Estado y abordarla con una metodología interdisciplinaria e intersectorial desde la misma discusión y formulación del Plan 2001-2004 *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, permitió elaborar un modelo de gestión y acción que rebasa la duración de un período gubernamental. El Objetivo de Productividad se creó para “incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado”. No es un programa de generación de empleo, aunque en eso debe redundar, sino una propuesta más ambiciosa que mira al futuro y termina sentando a una mesa a representantes del sector público y del privado con el cometido de diseñar estrategias viables de crecimiento económico y social. Esta manera de proceder ensanchó el horizonte de la planeación y los siete programas que conforman el Objetivo de Productividad se complementaron con las recomendaciones de la Consejería de

Región y Competitividad del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). El resultado fue un proyecto de largo aliento que ya no habla sólo de Bogotá, sino de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. En el transcurso de su despertar, Bogotá ha comprendido algo que es de sentido común: sola no puede hacerse cargo de su crecimiento, que es una condición básica de su desarrollo.

DESCRIPCIÓN DE UN OBJETIVO

Incluir en el Plan de Desarrollo un Objetivo de Productividad significa resaltar que existen nuevos ámbitos en los que la Administración de una ciudad debe actuar y que de su forma de gobernar en ellos depende que pueda crear las condiciones para la productividad y la competitividad. ¿Qué debe hacer el gobierno para que ocurran ciertos hechos en virtud de los cuales quienes tienen el capital lo

⁷ Veeduría Distrital. *Vivir en Bogotá. Índice de Desarrollo Humano. IDH. Condiciones del aire en Bogotá*. Bogotá: 2002. pp. 5-6.

⁸ El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es utilizado por todas las entidades distritales e identifica las carencias de los hogares con respecto a ciertos bienes y servicios básicos para la subsistencia. Se mide por medio de cinco elementos: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios públicos, hogares con hacinamiento crítico, hogares con alta dependencia económica e inasistencia escolar. Se considera que la población se halla en condiciones de miseria cuando registra dos o más NBI.

⁹ El cálculo de este indicador se basa en la estimación del ingreso necesario para comprar una canasta mínima de alimentos para subsistir.

¹⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas. Bogotá D.C. 1995-1998. Formar ciudad*. Bogotá: 1995. p. 1.

¹¹ *Op. cit.* p. 5.

¹² Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas. Bogotá D.C. 1998-2001. Por la Bogotá que queremos*. Bogotá: 1998. p. 6.

inviertan y generen empleo e ingresos? ¿O para que los jóvenes elijan cierto tipo de formación porque les ofrece posibilidades de trabajo? Éstas fueron dos de las cuestiones que se planteó la Consejería de Región y Competitividad. La conclusión fue que para crear condiciones que fomenten la productividad y la competitividad de la sociedad, un gobierno territorial puede explorar campos de actuación que en su mayoría no han sido abordados expresamente desde lo local o han sido monopolio de la Nación. El primero atañe a la Administración misma en una doble perspectiva: la productividad de su propio aparato, por un lado y, por el otro, qué va a entender por productividad y cómo esa concepción se va a reflejar en políticas, acciones y decisiones. De allí se desprenden la estructura del Objetivo como tal, pero también la exigencia de convertir la productividad en una razón de ser y de hacer de las entidades distritales. Lo productivo no es sólo algo que la Administración debe promover afuera: también tiene que ver con la organización del Estado. Por esta vía se llega al replanteamiento de la estructura administrativa del Distrito y al proyecto de acuerdo de reforma que contempla, entre otras propuestas, la creación de una Secretaría de Planeación y Competitividad con unas funciones y un carácter distintos de los que tiene hoy en día el DAPD. La reforma administrativa recoge una idea de la productividad pensada como uno de los Objetivos, más que del Plan de Desarrollo, del aparato público distrital.

El Objetivo de Productividad echa mano de diversas estrategias, programas y acciones: educación y cultura para la productividad, formación de cadenas productivas, atrac-

ción de capitales, cultura tributaria, racionalización de los costos de hacer, mantener y operar la ciudad y proyectos de integración regional. El orden en que se presentan los programas es un itinerario para el desarrollo. La productividad empieza con la confianza y el conocimiento, la educación y el capital humano: con el trabajo. Por eso el primer programa del Objetivo es *Bogotanos y bogotanas altamente competentes*, centrado en la formación para el trabajo y la certificación de competencias. Así se subraya también que es en la formación para el trabajo y la educación técnico-tecnológica donde se redistribuyen oportunidades en una sociedad y que de ahí surge un capital social -humano y económico- que se irriga para la construcción de ciudad física, siempre y cuando la Administración entrelace proyectos físicos con proyectos compartidos de la sociedad. Pero también se necesitan dinero y una logística, un territorio ocupado por máquinas, vías y redes de comunicación. Vienen entonces los programas *Prosperidad colectiva*, *Bogotá atractiva*, *Bogotá crece con razón*, *Movilidad inteligente* y *Plataforma integral de servicios*.

Prosperidad colectiva se orienta a "promover el desarrollo empresarial a través del reconocimiento de los distintos agentes en las cadenas productivas y la modernización y consolidación de las mismas". En este punto entran en consideración fenómenos como el ATPA y el ALCA, las integraciones continentales y la urgencia de agruparse e interdependizarse a que aludíamos. Lo novedoso consiste en que el Estado convierta en política esa invitación a la interdependencia y sugiera a los empresarios un método para hacerlo. Es el principio de corresponsabilidad llevado

al terreno de la producción. Si bien el programa *Prosperidad colectiva* no contempla metas en generación de empleo, ha ayudado a trazar un rumbo para que las empresas unidas en cadenas productivas sean más competitivas, estén mejor preparadas para desenvolverse en el mercado nacional, continental y global y, finalmente, crezcan y necesiten más empleados.

Bogotá atractiva parte también de los retos que traen consigo la globalización y el acuerdo americano de libre comercio. Este programa hace énfasis en las facetas privada y estatal de la productividad. Sus metas son “atraer inversión doméstica y extranjera y mantener la inversión productiva existente” y “mejorar la eficiencia de las entidades del Distrito reduciendo tiempos, riesgos y costos en la instalación y operación de las empresas”. *Bogotá crece con razón*, *Movilidad inteligente* y *Plataforma integral de servicios* son tres programas con un objetivo común: la ciudad física, la modernización de la infraestructura y el equipamiento y el mejoramiento de las articulaciones entre las redes de servicios. La planeación incluye recuperar el espacio público y continuar elaborando las metodologías y los esquemas de gestión que servirán para acometer la tarea de renovar el centro y habitarlo.

El aparato productivo y los factores de la producción se detendrán, no obstante, si siguen concentrándose en Bogotá: es preciso realizar acciones en todo el territorio y distribuir en él los beneficios que la capital viene acumulando. Por eso al final encontramos el programa *Unidos para competir y vivir mejor*, cuyo propósito es “institucionalizar las relaciones interregionales e impulsar las re-

laciones internacionales para desarrollar el potencial productivo de la ciudad y la región”. De acuerdo con el artículo 322 de la Constitución de 1991, Bogotá se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses. El artículo transitorio 41 de la Constitución estableció asimismo que la ciudad debía contar con un estatuto especial que la dotara de herramientas jurídicas precisas y especiales. Los constituyentes concedieron dos años de plazo al Congreso de la República para que expidiera dicho estatuto. Como el Congreso no lo hizo, el gobierno nacional promulgó en julio de 1993 el Decreto-ley 1421, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”. En junio de 2003 el Congreso de la República aprobó un inciso al artículo 306 de la Constitución, con arreglo al cual el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá y los municipios contiguos a éste podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social. Éste es un hito histórico en Colombia cuyos pormenores estudiaremos más adelante y es también el mayor logro de *Unidos para competir y vivir mejor*. Lo que significa el adjetivo “especial” en la redacción del inciso será, sin la menor duda, objeto de análisis y razón de profundas transformaciones en la ciudad-región y el país.

La Consejería de Región y Competitividad, creada para determinar cómo puede actuar el gobierno distrital en el campo económico con miras a fomentar la generación de riqueza y prosperidad, recomendó que, además de los proyectos y metas de estos siete programas del Plan de Desa-

rollo, el Objetivo de Productividad debía abrir cuatro nuevos frentes de trabajo. Primero, la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y una estrategia de gestión para hacer visible la necesidad de articular el territorio con la Administración. La discusión sobre productividad puso de manifiesto que debía comenzarse por entender el territorio en que está situada Bogotá, una ciudad con millones de habitantes y vínculos con los municipios de la región, que no es sólo el espacio urbano sino también las zonas con las que interactúa para aprovisionarse y compartir lo que produce. Esos vínculos se extienden al territorio contiguo, pero consisten asimismo en relaciones horizontales con otros gobiernos territoriales y relaciones virtuales en torno a afinidades que engendran regiones económicas y culturales.

El segundo frente son las relaciones entre el sector público y el privado. No es posible aumentar la productividad sin acuerdos con los productores, porque son ellos quienes poseen el capital y las posibilidades de impulsar el ciclo económico. La Constitución estipula, por lo demás, que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general. Un neologismo no figuraba todavía en esa definición de la naturaleza del Estado colombiano: la corresponsabilidad, pero está implícito en las nociones de participación, pluralismo y solidaridad. La política pública en nuestro país debe ser participativa, ésa es una directriz constitucional que deben acatar los planes de desarrollo. “Todos somos responsa-

bles de nuestro futuro” es en síntesis el mensaje. La conducción de la sociedad no es sólo tarea de sus políticos y sus dirigentes, sino del conjunto de lo que ahora se llama los actores sociales. Se espera y se trata de crear las condiciones para que todos pensemos qué clase de sociedad queremos ser y tomemos parte en su formación. En esta visión el Estado ya no es únicamente el gobierno, sino lo que resulta de la participación de la sociedad en la administración pública: el gobierno debe resolver las necesidades sociales en lo colectivo, la sociedad debe ayudar a que esas necesidades se resuelvan al mismo tiempo a través de lo individual y lo privado. Al iniciarse la Administración, se enfrentaba el dilema de cuál debía ser el interlocutor del gobierno distrital en asuntos de productividad. Otro logro de *Unidos para competir y vivir mejor* ha sido la creación del Comité Intergremial Bogotá-Cundinamarca, el interlocutor de la Administración Distrital para debatir las decisiones y acordar planes de acción relativos a la productividad.

El tercer frente era la Nación, entendida como lo público y en especial los dos poderes que más directamente afectan la situación de los entes territoriales: el legislativo y el ejecutivo. La Consejería de Región y Competitividad propuso que debía elaborarse un esquema de trabajo para saber qué se está discutiendo en el Congreso y si sus efectos son positivos o negativos para la ciudad-región, cómo actuar para mitigar los problemas que surjan y cómo corregir o potenciar las normas y cómo propiciar los vínculos entre el Alcalde y los congresistas de Bogotá y Cundinamarca para proceder de manera coordinada cuan-

do se debatían temas relevantes. No se esperaba en el corto plazo tener algo más que capacidad reactiva, recordando, sin embargo, que lo ideal es presentarle proyectos de ley al Congreso que interesen a la ciudad y tramitar normas propias para la ciudad y la región. La aprobación del inciso constitucional que hemos citado y el trabajo de bancada, aún en gestación, de los congresistas de la ciudad y del departamento para conseguir tal aprobación dan testimonio de que se obtuvo verdadera capacidad proactiva y, de hecho, el dinamismo que ha adquirido la integración regional es un impacto imprevisto en el Plan de Desarrollo. Con el poder ejecutivo, por su parte, era indispensable establecer una agenda mediante la cual se pudieran definir los grandes temas en que la Nación y Bogotá trabajan conjuntamente: a qué obras y proyectos le apuestan, cómo se integran los esfuerzos, cómo se manejan los principios de subsidiariedad y complementariedad para la inversión pública y cómo se procede en los temas que deben gestionarse ante los ministerios.

El cuarto frente eran las relaciones internacionales. En un mundo globalizado tales relaciones no pueden ser ya exclusividad del gobierno nacional, sin mencionar que todo lo que queda por fuera del territorio ya es *el resto del mundo* y que en una economía territorial lo que Bogotá-Cundinamarca vende al resto del país pertenece a sus mercados externos. Las relaciones internacionales se extienden a los organismos internacionales, las agencias multilaterales y las organizaciones de ciudades, al igual que al intercambio de experiencias con los gobiernos de otras ciudades y al ejercicio de la cooperación descentralizada

local, una tarea de transferencia de conocimiento y buenas prácticas entre gobiernos con problemas similares. En cuanto concierne al comercio exterior, se sugirió que el gobierno distrital debía desempeñar una labor de acompañamiento de quienes venden y mercadean la imagen de la ciudad y participar en la venta, la atracción de capitales y el aprovechamiento de la calidad de la ciudad para aumentar las posibilidades de hacer negocios.

El Objetivo de Productividad se muestra así como un modelo de acción de gobierno (la Consejería de Región y Competitividad) y un modelo económico para la ciudad-región (los programas de Productividad). El conjunto resultante cumple un doble propósito: atender problemas prioritarios implementando una serie de políticas que se traducen en inversiones y empezar a crear las condiciones para que la institucionalidad pública y la privada asimilen este nuevo enfoque de los ámbitos de acción de un gobierno territorial. Las ganancias son para todos: el territorio de Bogotá rompe las fronteras demasiado estrechas de sus 300 kilómetros cuadrados y se integra con el de sus vecinos en un área de 24.000 kilómetros cuadrados donde el desarrollo social y el económico entrañan inmensos desafíos, pero seguramente mayores oportunidades de aumentar la productividad y el bienestar, lograr una protección óptima del medioambiente, conformar nuevos centros productivos en la región y estimular una mejor distribución de la población.

Bogotá ha contribuido también a la discusión internacional sobre ciudades y es un buen ejemplo de lo que permite el ejercicio de la autonomía local. En la primera

Administración Mockus, Bogotá aprendió a buscar calificaciones de riesgo y obtener créditos sin recurrir a las garantías de la Nación. Eso enseñó que una ciudad es capaz de garantizarse a sí misma sobre la base de su calidad fiscal y financiera soportada en el tamaño, la fuerza y la dimensión del mercado de una metrópolis. En la segunda Administración Mockus, el ejercicio de autonomía frente a la Nación y al Concejo Distrital se enriqueció con la dimensión territorial. Los planteamientos que se han hecho desde el Objetivo de Productividad a lo largo de esta Administración han introducido un cambio que trasciende los resultados específicos de sus programas e incluso la conceptualización sobre lo productivo y la productividad. No sólo se formuló el Objetivo, además se entendió que para incluirlo en el Plan de Desarrollo debían hacerse ajustes en la Administración y en su manera de llegar a la ciudadanía. Tampoco se redujo la productividad a las metas concretas, cuantificables y tangibles del Plan de Desarrollo, sino que se procuró hacer de ella una forma de gestión y una estrategia para definir la posición del gobierno local ante los retos del futuro cercano.

LOGROS Y SALDOS

La noción de productividad adoptada por esta Administración no se limita al crecimiento económico ni al sector productivo como tal, de la misma forma que los siete Objetivos del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* no pueden comprenderse de manera aislada, sino a la luz del enfoque transversal que los anima. De acuerdo con ese enfoque, la política pública apunta a ser

integral, como quiera que las acciones en un terreno de la vida social tienen lazos y repercusiones en todos los demás. Lo crucial de la intervención pública es la calidad y las condiciones de vida de la población, de donde se sigue que en la planeación del desarrollo la política social y la económica apuntan a un objetivo común: la ciudadanía. Este énfasis en la dimensión humana implica un concepto de productividad que incluye la productividad personal y la solidaridad como condiciones de la prosperidad colectiva. O lo que es igual: los principios de corresponsabilidad e inclusión social se manifiestan aquí dándole a lo económico lo que la Constitución de 1991 resume en las palabras Estado Social de Derecho. En un texto de hace casi diez años el Alcalde Mockus escribía al respecto: "Se propone, como posible eje de un tal proceso, la noción de 'fertilidad', que significaría algo así como 'productividad simultánea en varios frentes'. En el marco de una tal propuesta, la capacidad de obedecer simultáneamente a sistemas de reglas culturales divergentes podría ser fuente de fertilidad. Para ello debería, por supuesto, respetar los correspondientes límites y promover altos grados de integridad e integración moral"¹³.

Como sabe el lector, el Plan *Bogotá para vivir todos del mismo lado* no se formuló en términos de sectores (esto es, en términos de metas para educación, salud, bienestar, empleo, etcétera) sino de Objetivos que involucran distintos sectores y entidades. En el planteamiento de los Objetivos se hace evidente cómo programas de Cultura Ciudadana y Educación, por ejemplo, se articulan con otros de Productividad, Justicia Social, Ambiente, Gestión Pública

Admirable y Familia y Niñez. Además de evitar la duplicación de esfuerzos, se trata de potenciar las acciones e imprimir un carácter más horizontal a la estructura organizacional de la administración pública y una mayor integridad a la gestión. Para esta concepción transversal ha sido determinante también el enfoque en poblaciones y territorios. El acento recae en los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, etcétera, y en las distintas, por no decir heterogéneas, distribuciones territoriales de tales grupos poblacionales en la ciudad, teniendo presente que encierran una gran diversidad económica y cultural y necesidades igualmente diversas que requieren políticas distritales flexibles y estrategias locales.

La planeación por Objetivos y el enfoque transversal son herramientas conceptuales y metodológicas que conducen en la práctica al trabajo intersectorial e interinstitucional. A todo subyace la tentativa de dar una respuesta integral a los problemas más importantes de la sociedad. Una buena forma de aproximarse al mejor resultado posible es no inducir a las entidades que manejan cada sector a actuar independientemente, sino de modo coordinado en todas las etapas de la intervención pública. Eso es intersectorialidad. Y ése es un saldo pedagógico determinante que ha dejado esta Administración, un aprendizaje de comunicación y cooperación para la eficiencia y la eficacia que representa un auténtico legado para la ciudad. Se ha comprobado que es posible coordinar tareas entre entidades y que al hacerlo se producen economías en el trabajo común. Se ha aprendido que sumando esfuerzos se consiguen mejores resultados individuales y que las coberturas

y los impactos son mayores si la Administración llega de manera más coherente a la población. Los recursos se usan con más eficiencia en la medida en que se persigue un objetivo global trazado de acuerdo con una visión compartida de ciudad.

Mejorar la funcionalidad en Bogotá ha dependido del programa *Plataforma integral de servicios*, uno de cuyos mayores aportes desde el punto de vista institucional ha sido la coordinación entre los directivos de las empresas que prestan servicios públicos en Bogotá (gas, energía, telecomunicaciones, aseo, acueducto y el Instituto de Desarrollo Urbano). Ello permitió formar grupos de trabajo interinstitucional centrados en temas como las articulaciones para intervenir el espacio público y mejorar los costos de construcción, la evaluación de la satisfacción del usuario con los servicios públicos, la gestión social y el mejoramiento de la georreferenciación y las bases de datos de la ciudad para unificar el plan de servicios públicos y la información catastral. Esta labor de equipo ha sido una ganancia para la ciudad, entre otras cosas porque gracias a ella se ha logrado que las empresas de servicios de Bogotá se presenten ante el Congreso Nacional de Servicios Públicos no como una sumatoria de entidades, sino como un bloque homogéneo con capacidad de negociación a nombre de la ciudad. Además se evidenció la necesidad de crear un organismo que coordine los servicios públicos, tal como lo ha propuesto el Alcalde Mockus al

¹³ Mockus S., *Antanas. Anfíbios culturales, moral y productividad*. Archivo magnético. Bogotá: Universidad Nacional, 1994, p. 1.

Concejo Distrital. Sería una especie de Consejo Superior de Servicios Públicos donde estarían representadas las diferentes empresas a fin de garantizar las interrelaciones en el ámbito distrital y reducir los costos de construir ciudad.

Para consolidar la plataforma integral de servicios ha sido muy importante definir un indicador del nivel de satisfacción del usuario con los servicios públicos distritales. La propuesta consiste en establecer una línea base para medir la satisfacción del usuario común con respecto a los servicios públicos y propiciar sinergias entre todas las empresas de servicios. A través del programa *Bogotá cómo vamos* se hizo una primera medición en el año 2001 que arrojó un resultado de 3,55; en el año 2002 se llegó a 3,80 y la meta para 2003 es situar el indicador en 4. La Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) esbozó y ha comenzado a trabajar en el programa de telecomunicaciones para Cundinamarca; la obtención de la licencia para la nueva tecnología telefónica de PCS en asocio con las Empresas Públicas de Medellín (EPM) es un éxito que proyecta a la ciudad en el panorama nacional e internacional de las comunicaciones.

En el programa *Movilidad inteligente* la interinstitucionalidad ha sido también un factor crucial. Este programa involucra cuatro entidades: Transmilenio S.A., la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT), la Defensoría del Espacio Público y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). También interviene la Secretaría de Obras Públicas, aunque funciona como una división del IDU porque está siendo liquidada. El programa tiene dos componentes: por un lado, circulación, lo que implica la capacidad de trasladar-

se de un sitio a otro, de transformación y movimiento; por el otro, el concepto de inteligente, esto es, que la movilidad esté organizada racional y lógicamente y responda a las necesidades de los ciudadanos. Se trabajó sobre todo en transportes y vías, entendidas estas últimas como un elemento vital del espacio público. Funcionarios de Transmilenio, el IDU y la STT se reunieron periódicamente para definir sus estrategias de planeación e inversión y buscar que el trabajo de cada uno sirviera a los propósitos de los demás. Lo prioritario, puesto que jalona la planeación de movilidad y la consolidación de un verdadero sistema de transporte, fueron las troncales de Transmilenio, sus rutas alimentadoras y el servicio de transporte público masivo de buena calidad. Durante esta Administración se consiguió que el gobierno nacional honrara sus compromisos con la ciudad y le entregara vigencias futuras de recursos hasta el año 2016, mientras que el Distrito comprometió la sobretasa a la gasolina hasta el mismo año para construir troncales. En noviembre de 2002 el Distrito y la Nación firmaron un convenio, denominado *Otrosí número 5*, que garantiza los recursos para construir tres nuevas troncales: Calle 13-Américas, que entra en operación en octubre de 2003; Carrera 30, desde la calle 92 hasta los límites con Soacha; y Avenida Suba, desde la calle 80 hasta la Avenida Ciudad de Cali. Así, con las tres troncales existentes más el Eje Ambiental, Bogotá tendrá siete troncales de Transmilenio que transportarán aproximadamente a 1.300.000 pasajeros diarios y esa red adquirirá también una estructura transversal, no longitudinal como hasta ahora. El IDU ha tenido a su cargo la infraestructura

(mantenimiento del espacio público y construcción de troncales, rutas alimentadoras, estaciones, puentes peatonales, andenes, ciclorrutas, patios y portales). Transmilenio S.A. se ha encargado de las licitaciones de los operadores del sistema y de suministrar los buses.

Cuando las troncales de Transmilenio entran en funcionamiento se desplazan a otras vías las rutas de transporte público colectivo administradas por la STT¹⁴. La coordinación interinstitucional hizo posible la expedición normativa de seis decretos para reorganizar dicho transporte a través de un esquema con dos mecanismos: disminuir el número de buses mediante la chatarrización y controlar la ilegalidad. Para que un empresario pueda operar un bus de Transmilenio tiene que chatarrizar 7,7 buses de transporte público colectivo, lo cual ya es un logro, puesto que inicialmente se exigía la eliminación de 2,7. Por otra parte, se calcula que en Bogotá hay unos 12.000 buses ilegales, así que se abrió una licitación para equipar los buses legales con una tarjeta electrónica que permita identificarlos. Pronto los usuarios verán a los inspectores subir a los buses para verificar si son legales o no. De no serlo, serán trasladados a unos patios y a través de un proceso legal expedito se acreditará su legalidad o se chatarrizarán.

A medida que se desplazan buses por la entrada en operación de las troncales, así se disminuya la sobreoferta, es necesario preparar las vías para asegurar una movilidad inteligente a los usuarios del transporte público colectivo. El IDU y la STT presentaron con ese objeto al Concejo Distrital un proyecto de valorización por cerca de 1,7 billones de pesos para ser cobrados en los años 2004, 2007 y

2010, porque se proyecta que la troncal Calle 13-Américas empiece a funcionar en 2004, la NQS-Suba en 2005 y las nuevas troncales que se construyan en la fase tres hacia el 2010.

La integración del sistema de transporte público colectivo con el sistema de transporte público masivo también ha requerido una estrecha labor interinstitucional. Asumiendo que estos dos sistemas no deben competir sino integrarse en uno solo sin perder sus especificidades, se ha propuesto que las rutas de transporte público colectivo converjan con las troncales y sirvan como alimentadoras de Transmilenio. La Secretaría de Tránsito y Transporte, en su calidad de autoridad de tránsito y transporte de la ciudad, debe entonces autorizar a Transmilenio sus rutas y fortalecerse técnicamente. Gracias al mejoramiento de sus procesos y sus bases de datos, la STT pasó de tener recaudos por multas y comparendos de 500 millones de pesos mensuales a un monto que puede ascender a los 5.000 millones.

La meta de disminuir los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad y reducir los viajes originados en intercambio de información combina movilidad propiamente dicha y conectividad. La conectividad es un elemento importante de la movilidad porque agiliza el intercambio de información y disminuye el número de desplazamientos. La Administración ha hecho esfuerzos orientados a aumentar el número de líneas telefónicas y masificar el

¹⁴ Se llama Sistema de Transporte Público Masivo al que administra Transmilenio S.A. y Sistema de Transporte Público Colectivo al que administra la Secretaría de Tránsito.

uso de la Internet, facilitando, por ejemplo, el pago electrónico de los servicios públicos. Hasta junio de 2003 la ETB había instalado 9.214 líneas básicas, para un total de 64.259 líneas nuevas; en Internet Mundo Sin Límites contaba con 38.124 clientes y en Internet Extremo con 3.509. En la disminución de los tiempos de desplazamiento han tenido gran impacto la extensión del Pico y Placa al transporte público, el crecimiento de Transmilenio y las inversiones en infraestructura vial, señalización y semaforización. A diciembre de 2002, la velocidad promedio de circulación vehicular había llegado a 26,9 k/h, mientras que en el mismo mes del año 2000 era de 14 k/h. El tiempo promedio de desplazamiento de las personas se redujo de 58,4 minutos a finales de 2000 a 51,4 a finales de 2002 en los tiempos totales de viaje¹⁵. También se ha contemplado diseñar planes maestros de organización racional de los equipamientos en la ciudad, de manera que las personas deban desplazarse lo menos posible para acudir, por ejemplo, a un hospital o un centro de salud o para ir a la iglesia.

Las ciclorrutas son un mecanismo alternativo de transporte que cobra mayor importancia cada día, incluso como mecanismo de equidad. Bogotá posee en la actualidad una red de 300 kilómetros que es la mayor de América Latina; algunas de sus deficiencias, como los postes en la mitad de la vía, se habrán resuelto al final de la Administración y se habrá mejorado asimismo en demarcación, señalización, iluminación y conectividad. El Banco Mundial otorgó unos recursos con los cuales se realizará en los próximos meses una campaña promocional de las ciclorrutas.

No hay que olvidar, de todos modos, que la mayoría de los viajes en Bogotá se hace a pie. Es ahí donde entra en juego la coordinación con la Defensoría del Espacio Público para todo lo relativo a andenes, alamedas, plazoletas y puentes peatonales. Hoy en día no se construye en la ciudad una sola obra pública sin andenes y se ha hecho un gran esfuerzo para proseguir la construcción de alamedas. La Administración pasada empezó con la alameda El Porvenir, que es la más extensa de América Latina: 17 kilómetros a lo largo de cuatro localidades, incluyendo el municipio de Soacha. Faltan algunos tramos que están terminándose. Otra gran alameda es Florida Juan Amarillo, en el cruce de la calle 80 con el río Bogotá. La alameda Danubio Azul, entre Usme y Rafael Uribe, al sur oriente de la ciudad, tiene kilómetro y medio de longitud, contó con el apoyo del gobierno alemán y une dos barrios que han tenido grandes enfrentamientos, la Paz y Danubio, lo que hace de ella un punto de encuentro y reconciliación en un sector muy deprimido de la ciudad. Ya fue aprobada la licitación para concluir el parque Tercer Milenio y completar la recuperación de la calle del Cartucho. También se ha seguido trabajando en el parque de San Victorino, con respecto al cual se hicieron algunas críticas por el abandono en que se lo había dejado. En este momento se están renovando la plaza de Las Cruces, la plaza España y la plaza de Las Nieves. En el CAN se construyó la plaza de Los Caídos con recursos provistos por las Fuerzas Militares. En el norte de la ciudad se hizo la T de la zona rosa, una obra que ha demostrado ser un gran aporte a la reactivación del sector.

En el año 2001 Bogotá tenía 16.000.000 m² de espacio público, en 2004 se llegará a 23.000.000 m². El proyecto de valorización por un monto de 1,7 millones de pesos para vías y transporte público contempla la construcción de 20 parques. En la actualidad cada bogotano tiene alrededor de 4 m² de espacio público, la valorización en cuestión subiría el indicador a 6 y la meta es situarlo en 10. Los diferentes componentes del programa *Movilidad inteligente* constituyen una propuesta de intervención integral cuyo saldo pedagógico reside, precisamente, en que enseñaron a la Administración Distrital a contratar integralmente, pensando en ofrecerle al ciudadano una oferta completa de posibilidades de desplazamiento. Las alamedas, aparte de un medio importante de movimiento, se han convertido en ejes de la interacción ciudadana; los andenes y los puentes peatonales, incorporados ya al sistema de transporte, educan a la ciudadanía en el uso adecuado del espacio público y son un medio de movilización inteligente. El proyecto *Vallas verdes*, por medio del cual se garantiza que ciertas vías permanecerán en buen estado al menos por dos años, comporta un sistema de información y transparencia en la distribución y contratación de los recursos de la sobretasa a la gasolina. *Vallas verdes* ha hecho visibles las inversiones en mantenimiento y alerta al ciudadano para que exija que los recursos se inviertan y tenga conocimiento del destino de sus impuestos. Ligado a estos dos aprendizajes se halla el tema del impacto social y ambiental de las intervenciones en el espacio público, lo que llevó a trabajar en obras más respetuosas y a exigir a los contratistas que determinados recursos no se gasten sino

en fines específicos, como la correcta señalización de las vías.

Todos los contratos celebrados desde julio de 2002 por el IDU comprenden el mantenimiento, por dos años cuando se trata de vías y de espacio público, y por cinco cuando se trata de troncales de Transmilenio. Es necesario que las futuras administraciones continúen trabajando en la cultura tributaria, es decir, la valorización cada cierto de tiempo, puesto que vías como la Séptima, la Circunvalar, la Caracas, la Autopista Norte, la calle 80 y las avenidas Primero de Mayo, Boyacá y 68 son obras de malla vial arterial que deben mantenerse a través de valorización. Ése es el planteamiento que se ha presentado al Concejo Distrital. La integralidad del esquema de contratación desarrollado por el programa *Movilidad inteligente* se refiere así al modelo técnico de priorización de recursos, la integralidad misma de las obras y el aseguramiento de la sostenibilidad y el mantenimiento.

El Objetivo Gestión Pública Admirable tiene un buen ejemplo de transparencia en las contrataciones de gran magnitud que celebró el IDU, mercedor de la mejor calificación entre doce entidades del Distrito en una veeduría realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá a la contratación de la troncal Calle 13-Américas y el tramo norte de la Calle 30¹⁶. No sobra recordar que el año de mayor contratación en obras públicas durante la alcaldía de Enri-

¹⁵ Secretaría de Hacienda Distrital, *Logros de la Administración Distrital en los años 2001 y 2002*. Bogotá: 2003, p. 37.

¹⁶ Cámara de Comercio de Bogotá. *Programa de veedurías. Veeduría a Transmilenio*, CD-Rom, Bogotá: 2003.

que Peñalosa, reconocida por su alto impacto en la ciudad física, fue 1999, con un total de 890.000 millones de pesos y que en 2003 el IDU ha comprometido recursos por 2,2 billones de pesos. La transparencia administrativa garantiza seguridad y es una de las condiciones de la productividad y la competitividad del aparato estatal, al igual que una herramienta para mejorar su eficiencia y un atractivo para los inversionistas. Así lo expresa Eduardo Jaramillo, presidente de Camacol: "A pesar de que haya sido fuente de conflicto permanente durante la Administración, ha sido muy importante el estilo de hacer política. Se ha mantenido una transparencia en la forma de hacer política que es sumamente atractiva para los empresarios, que inspira confianza, una clase de confianza difícil de transmitir. Esa transparencia en la Administración pesa en la toma de decisiones. Los empresarios tienen en cuenta esos factores a la hora de hacer una inversión porque garantizan, hasta donde es viable, estabilidad de largo plazo. Y es un cambio cultural lo que hay detrás. Aquí las cosas se están haciendo bien, rectamente, de manera limpia y transparente y esos elementos, fundamentales en la toma de decisiones de inversión, hacen atractiva a Bogotá"¹⁷.

El Plan de Desarrollo contemplaba entre los proyectos prioritarios del Objetivo de Productividad cuatro planes parciales de renovación de suelo en zonas del centro expandido con la gestión del Programa de Renovación Urbana (PRU) para atraer nueva inversión inmobiliaria. Aun cuando hay expectativas positivas en torno a lo que se podría hacer a este respecto en el cierre de la Administración, lo cierto es que en el momento de escribir estas me-

morias los planes no están listos, aprobados ni cerrados. Lo más interesante, con todo, del Programa de Renovación Urbana es la metodología que ha desarrollado para que el Estado sepa acompañar procesos tan complejos como la recuperación de la calle del Cartucho y de San Victorino. Los planes parciales son un instrumento que obliga a que al menos el 51% de los propietarios de una zona esté de acuerdo en un ordenamiento determinado y cumpla una serie de requisitos (estudios de tráfico y levantamientos topográficos, entre otros) que suponen un alto grado de concertación. En el sector de la plaza España, ocupado tradicionalmente por pequeños comerciantes de ropa usada, la gestión del PRU facilitó la negociación y permitió llegar a pactos que se tradujeron en un proyecto colectivo de plan parcial. Algo similar se logró en el matadero de Guadalupe, donde se distribuye el 70% de la carne de la ciudad. De los dos mataderos de Bogotá, San Martín y Guadalupe, el segundo es el más grande. A orillas del río Tunjuelito, al mismo lado del matadero, se encuentra el Frigorífico Guadalupe, adonde llega la carne del matadero. Al frente, por relaciones funcionales, un barrio se transformó en lugar de arriendo para expendedores de carnes y derivados. Los vecinos del barrio instauraron una acción popular motivada por el desorden reinante, las inadecuadas condiciones de salubridad, la informalidad, la contaminación del río, el negocio de los mataderos ilegales que también venden ahí su carne y, en suma, un intrincado problema urbano, ambiental y social. Los funcionarios del PRU, con un mandato legal que les exigía mejorar las condiciones ambientales del sector, contactaron a los princi-

pales actores públicos y privados para proponer una solución conjunta: formalidad, un centro de acopio y manejo industrial del negocio de carnes. Ahora el acompañamiento del PRU consiste en ayudar a escoger un lote y diseñar un esquema de formalidad cuyos fundamentos sean el cooperativismo y la incorporación a cadenas productivas.

El tema de la renovación urbana se ha venido afianzando en Bogotá desde la anterior Administración. Antes existía una oficina llamada el Plan Centro, que funcionaba en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y se ocupaba del espacio público. Fue ahí donde se dieron los primeros pasos en renovación urbana, consolidados luego a través de diferentes estatutos de ordenamiento. En dicha Administración la ciudad contaba ya con una visión global de sus problemas urbanísticos, se estaba trabajando en la formulación del POT, se disponía de la Ley 388, la cual proporciona más herramientas para el trabajo urbano, y nació el Programa de Renovación Urbana como oficina adscrita a la Alcaldía Mayor. Posteriormente el Concejo Distrital aprobó la transformación del PRU en la Empresa de Renovación Urbana, una empresa comercial del Estado, pero las limitaciones presupuestales y la necesidad de invertir los recursos prioritariamente en el proyecto del parque Tercer Milenio aconsejaron continuar operando como programa con una estructura organizacional horizontal y una estrategia de gestión que es uno de los ejemplos más interesantes de intersectorialidad y transversalidad en la Administración Distrital.

Al PRU le competen el tema físico y la renovación urbana, pero como sus proyectos tocan en realidad comple-

jos tejidos sociales en los cuales la delincuencia organizada no desempeña un papel menor, la gestión de este programa es totalmente intersectorial. Su labor consiste en crear una estructura de gestión para que los propietarios, comerciantes, residentes y demás ciudadanos involucrados en proyectos de renovación urbana se apropien de ellos y participen en su ejecución, así como en coordinar la intervención de las entidades distritales llamadas a actuar en cada caso. La Ley 388 establece que el Estado debe ser proactivo, dictar normas para regular el crecimiento urbano y no esperar que la lógica del mercado determine qué tipo de ciudad se va formando. La tendencia histórica de Bogotá indica que el crecimiento va a seguir teniendo lugar en la periferia si no se hacen ejercicios que, aunque costosos inicialmente, a la postre revertirán en grandes retornos para la ciudad. Baste un ejemplo: en el Parque Central Bavaria siete hectáreas que constituían una zona industrial se convirtieron en zona renovable y mediante un proceso de desarrollo se le cedieron tres hectáreas a la ciudad. Se construyeron 70.000 m² en comercio y vivienda que hoy consumen servicios y pagan impuestos incomparablemente más altos que las siete hectáreas originales de zona industrial.

El énfasis en la productividad durante la actual Administración Distrital ha hecho evidente que la competitividad de la ciudad pasa por su centro y que su valor como activo es demasiado alto para dejarlo deteriorar aún más. Piénsese tan sólo en el patrimonio cultural representado por los

¹¹ Entrevista realizada el 15 de agosto de 2003.

museos, en el patrimonio arquitectónico o en el hecho de que el centro de Bogotá es en realidad una ciudad universitaria sede de catorce universidades, donde más de la tercera parte de las 1.700.000 personas que la habitan a diario son estudiantes. La formulación del Plan Zonal del Centro Tradicional de Bogotá se hará con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que aportará la cooperación técnica a la Alcaldía Mayor. El Plan debe proponer el modelo para la gestión pública que haga posible, por una parte, anticipar las transformaciones del área y evitar su deterioro y, por la otra, prever las acciones estratégicas necesarias para mejorar la competitividad y la calidad de vida. El convenio será firmado en la segunda semana de noviembre de 2003.

En el mismo campo de la planeación urbanística el programa *Bogotá crece con razón* hizo en esta Administración un avance crucial: crear mecanismos institucionales sostenibles para ofrecer vivienda a familias de un salario mínimo y traspasar lo que Andrés Escobar, gerente de Metrovivienda, califica de verdadera "barrera psicológica" que impedía construir viviendas de interés social para los más pobres. Para quitarle la clientela al urbanizador pirata Metrovivienda se propuso no sólo construir casas, sino hacerlas accesibles a una población que gana menos de dos salarios mínimos y cuya inversión no puede superar los veinte millones de pesos. Desde la fundación de la empresa en 1999, la Administración Distrital ha abierto un camino que luego han transitado muchos constructores formales y se ha confirmado que con este esquema de gestión se puede atender un segmento poblacional que

antes estaba en manos de los urbanizadores piratas. Los ahorros que produce la urbanización planificada son insospechadamente grandes y benefician a todos los ciudadanos: "Las tasas de retorno de estas inversiones, medidas en términos económicos, son superiores a las de Transmilenio y de cualquier otra inversión que se haya evaluado en toda la historia, superiores incluso a las del túnel de La Línea. No hay proyecto, no hay inversión pública reciente que le genere más retornos a la ciudad, en este caso por la vía de los ahorros, que crecer de manera bien planificada"¹⁸.

Las mayores limitaciones del sistema de Metrovivienda provienen de su rigidez y de la dependencia de las políticas nacionales y la vulnerabilidad al entorno financiero de la vivienda, las cuales se tornaron críticas en 2003. Para que el modelo de banco de tierras funcione, se necesitan constructores que compren los terrenos y construyan casas, pero los constructores necesitan a su turno que las familias tengan los tres componentes de la financiación: cuota inicial, subsidio y crédito. En 2003 los bancos dejaron de dar crédito a las familias de uno a tres salarios mínimos y los constructores, al no tener demanda, dejaron de comprar terrenos.

Pese a su estancamiento, el esquema de Metrovivienda ha transmitido un mensaje de cultura ciudadana y democrática, porque brinda a quienes cumplen las normas el beneficio de una vivienda y un entorno dignos. En ese sentido, es una fuente de legitimidad del Estado, pero alimenta también una paradoja: el asistencialismo estatal premia a la larga la urbanización ilegal y fomenta la contra-

dicción entre los ideales urbanos y las políticas de gasto social asistencial. Para decidir a quién le entrega un carné de afiliación a la salud subsidiada y a quién le da educación gratuita, el Estado evalúa la calidad de la vivienda y del entorno donde viven los solicitantes. Cuanto peores sean la vivienda y el entorno más probabilidad tendrá una familia de obtener subsidios y beneficiarse del gasto social. El mayor desafío estriba, por consiguiente, en controlar la urbanización pirata. Aunque se sabe que en Bogotá existen 149 puntos de crecimiento pirata, no se cuenta con estadísticas al respecto por su misma clandestinidad. Los daños que se causan a la ciudad son inmensos, tanto desde el punto de vista monetario como por la deslegitimación del Estado que traen consigo. El negocio de los urbanizadores piratas consiste en vender tierra sin infraestructura a precio de tierra dotada, previendo que el Estado hará las obras necesarias para desmarginalizar los barrios. Esa expectativa se incorpora al precio y a medida que la desmarginalización se torna más automática sube más el precio de la tierra bruta. El alto precio que deben pagar los más pobres se transforma así en un mecanismo informal de asignación de subsidios y un sistema perverso por medio del cual los urbanizadores piratas se apropian del gasto social. Todo lo contrario de la cultura ciudadana, el respeto de las normas y la disminución de la cultura del atajo.

En el programa *Prosperidad colectiva* la búsqueda de la integralidad y la corresponsabilidad se traslada al plano empresarial. Entre los objetivos de *Prosperidad colectiva* figuraba identificar las diez cadenas productivas con mayor capacidad para generar valor agregado. El trabajo se

llevó a cabo especialmente a través del Consejo Regional de Competitividad, que surgió por iniciativa la Alcaldía Mayor, la Cámara de Comercio de Bogotá y los industriales. En el seno de este Consejo se formó el Grupo de Cadenas Productivas, inicialmente para reunir a los representantes de los diferentes eslabones de las cadenas existentes y hacer que se conocieran entre sí, pero la dinámica del proceso rebasó las metas y se consiguió mucho más que identificar las cadenas. En la actualidad existen dieciocho cadenas que se fortalecen de modo sostenido y la ciudad dispone de herramientas para aprovechar las potencialidades del modelo.

El segundo componente de este programa tiene que ver con el manejo de las basuras, lo que por definición supone relaciones con los Objetivos de Ambiente, Cultura Ciudadana y Justicia Social (esto último por la población

¹⁸ Entrevista con Andrés Escobar, Gerente Metrovivienda, julio 16 de 2003. Vale la pena citar también un estudio de la Universidad de los Andes: "El costo de urbanizar un lote en un barrio subnormal está por el orden de doce millones doscientos mil pesos (\$12.179.404, valor a enero de 2003). El costo para urbanizar un lote en una ciudadela planificada como lo es la Ciudadela El Recreo, está por el orden de cinco millones de pesos (\$4.951.443). (...) El valor de casi cinco millones de pesos como costos por urbanizar un predio en una ciudadela desarrollada por Metrovivienda, es recuperado por Metrovivienda por la venta de los predios a los urbanizadores formales que se encargan después de transferir este costo a los compradores de vivienda. Un remanente de un millón ochocientos mil pesos (\$1.777.490), es el costo total por predio urbanizado asumido por el Distrito. De esta forma, el sobrecosto para la ciudad por urbanizar un predio en un barrio subnormal es del orden de diez millones quinientos mil pesos (\$10.401.913)". Manrique, Juan D. *Costo promedio de normalizar un predio subnormal en Bogotá D.C.* Tesis de grado. Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003. p. 67.

que tradicionalmente ha ejercido el oficio de reciclaje de basuras). Una de las metas de *Prosperidad colectiva*, consistente en crear un parque tecnológico de reciclaje, fue replanteada en el marco del Plan Maestro de Residuos Sólidos, y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) adoptaron un sistema de bodegas satélite. Se identificaron catorce bodegas para atender toda la ciudad y en la licitación de la recolección de basuras se acordó establecer un circuito semanal de recolección de material recuperable. Aquí entra en juego un elemento de cultura ciudadana, puesto que el funcionamiento del sistema depende de que los bogotanos depositen en bolsas negras el material no recuperable y en bolsas blancas el reciclable, que será recogido una vez a la semana. Éste es el modelo vigente en la actualidad y se planea que los recicladores tradicionales se asocien en una cooperativa y compren camiones para transportar los materiales.

El Parque Industrial Ecoeficiente será el primer ecoparque de la ciudad y reunirá alrededor de 100 industrias del sector de las artes gráficas. Ubicado en la carrera 27 con calle 21, cerca de Paloquemao, brindará solución a la problemática de los empresarios desalojados del sector de Santa Isabel y alternativas para cumplir los requerimientos del Plan de Ordenamiento Territorial. El parque contribuirá a formalizar las empresas que lo integren y promoverá la mentalidad de trabajo conjunto indispensable para que esas empresas tengan mayor capacidad de respuesta ante negocios de gran envergadura y se mejore la estabilidad del sector. La puesta en marcha de un centro

de reciclaje y compactación de papel ayudará también a manejar los problemas asociados a la generación de residuos, fomentará su comercialización y disminuirá la carga recolectada por la empresa de aseo. Al agregar valor a dichos residuos se generarán ganancias y se incrementará la productividad de los empresarios.

Una característica de las políticas para fomentar la productividad y la competitividad en esta Administración es la visión de mediano y largo plazo. Se entiende que para modernizar el aparato productivo de la ciudad y la región debe procederse de manera análoga a como se ha hecho en el campo de la cultura ciudadana: despacio pero con un rumbo y un norte claros. Desde la primera Administración Mockus los programas de cultura ciudadana han tenido un componente de cultura tributaria, consistente en informar a los bogotanos por qué deben pagar impuestos, qué impuestos se les cobran, a qué se destinan los recursos, qué peso se otorga a qué rubros y cómo esos impuestos ayudan a construir ciudad. Además, se insiste en que a través del control social sobre los recursos la ciudadanía puede colaborar para mejorar la gestión de las entidades y se ha buscado facilitarle al ciudadano la cancelación de sus impuestos por medio de pago electrónico, mejoras en la atención, información más clara, creación de una página web, etcétera. En esta Administración, y como quiera que el Concejo Distrital no tomaba decisiones en temas tributarios con la rapidez esperada, se apeló a la ciudadanía, instándola a aportar recursos voluntariamente. El sistema de aporte voluntario fue creado mediante el Decreto 40 de 2002 y contemplaba en un principio la posibilidad de que

el contribuyente pagara un 10% adicional sobre el impuesto predial. La campaña *110% con Bogotá* se complementó con un ejercicio de presupuesto participativo y los contribuyentes voluntarios tenían derecho a elegir entre quince proyectos a cuál querían que se destinara su dinero. Los seis proyectos más votados fueron: *Atención a mayores de 60 años en condiciones de pobreza*, *Atención a población en alto riesgo*, *Centros educativos en zonas marginales*, *Empleo para jóvenes de la calle* y *Complemento alimenticio*. En el año 2003 el sistema de pago voluntario se extendió a los impuestos de vehículos, predial, industria y comercio, y avisos y tableros. Se tiene planeado institucionalizar el sistema para que todos los años el Distrito pueda pedir un 10% de aporte voluntario adicional y esto se convierta en una herramienta alternativa para evaluar la gestión de los gobiernos. En 2002 hubo 63.000 declaraciones de impuesto predial que aportaron el 10% adicional, a septiembre 10 de 2003 el número de contribuyentes ascendía a 45.753 y el monto recaudado era de \$843.982.280. Aunque en términos monetarios el volumen de recursos es pequeño si se lo compara con el presupuesto del Distrito, Bogotá ha hecho así un ejercicio valioso de cultura tributaria y presupuesto participativo. Más aún si se tiene en cuenta que la mayor proporción de contribuyentes voluntarios se registró en algunos de los sectores más pobres de la ciudad y que incluso hubo firmas donde el empresario que había decidido pagar el 10% propuso a sus empleados decidir entre todos por cuáles proyectos votar.

Por medio de la cultura ciudadana, la cultura tributaria y la cultura para la productividad Bogotá ha demostrado

que existen otras formas de enviar mensajes de política social a los grupos de población no escolarizados y que se ha comprendido que una de las principales condiciones del desarrollo es la educación. Ciudadanos mejor capacitados garantizan procesos más elaborados y con más riqueza. Una sociedad educada y ordenada que respete normas y acuerdos será más productiva y competitiva. El programa *Bogotanos y bogotanas altamente competentes*, coordinado desde la Secretaría de Educación del Distrito (SED), apunta a formar ciudadanos más productivos y una ciudad que sea fuente de aprendizaje y autoaprendizaje. El programa incluía dos proyectos prioritarios: *Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios* y *Mejoramiento de la calidad académica y del nivel de competencias laborales*, pero se le adicionaron elementos que no estaban previstos en el Plan de Desarrollo y se le han sumado actores que aportan productivamente a la ciudad mediante su cualificación ocupacional. Hasta el momento se podría hablar de logros parciales, pues el programa está comprometido con temas complejos de mediano plazo. Se pretende mostrar a la ciudad que la educación y la formación son centrales para la productividad y crear instrumentos para la certificación nacional e internacional de competencias. Los sistemas de acreditación de competencias apenas se están instaurando en el país y Bogotá espera ser líder en el terreno. Uno de los principales logros de *Bogotanos y bogotanas altamente competentes* es haber puesto en la agenda pública el tema de las competencias en el mundo del trabajo mediante la sensibilización de las instituciones educativas y los empresarios.

El proyecto *Politécnicos comunitarios: un modelo integrador de la educación laboral para el desarrollo competitivo local* ha buscado impactar la competitividad en la ciudad mediante la cualificación de la educación no formal para el trabajo y la articulación con el nivel técnico de educación superior. Se trata de un sistema abierto y flexible cuyo objetivo es mejorar la productividad y la competitividad de Bogotá en estrecha colaboración con el sector empresarial. La meta es democratizar el acceso a la educación de los ciudadanos mayores de 16 años y ampliar la cobertura de la oferta educativa de acuerdo con las demandas del sector productivo y las necesidades y particularidades locales. La idea se ha inspirado en los *Community colleges*, caracterizados porque fomentan la democratización, la flexibilidad, la transferencia y el desarrollo local. De manera coordinada con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se propone establecer alianzas entre los sectores productivo y educativo, fijar estándares de desempeño (normas de competencia), diseñar un sistema de educación laboral basado en competencias y expedir certificaciones laborales. Ya se han realizado pruebas piloto locales en Barrios Unidos, Usaquén y Kennedy en los renglones de madera y muebles, mecánica automotriz, servicios y comercialización, y textiles y confección. También se han efectuado pruebas piloto distritales en Usaquén, Barrios Unidos, Fontibón, Puente Aranda y Engativá en alianza con ACOLFA y ASOPARTES, la Universidad Minuto de Dios, las Secretarías de Salud y Educación, el SENA y el Ministerio de Salud.

Las metas del proyecto tuvieron que ser replanteadas en vista de las dificultades económicas que atravesó el Distrito y el proyecto integró la certificación de competencias, las acciones del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) en capacitación y las de otras entidades, incluida la SED, orientadas a identificar las posibilidades de inserción de los jóvenes bachilleres en el mercado a través de la educación no formal. En IDIPRON se enganchan los jóvenes de la calle, se los forma en un proyecto de vida y se los vincula a una actividad productiva, limpieza de andenes o zonas verdes, construcción de calles, etcétera. Recientemente se incorporó un nuevo ingrediente: formar a los jóvenes para el trabajo asociativo con el objeto de que conformen cooperativas y puedan prestar servicios a empresas como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), el DAMA y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado. En Misión Bogotá, Transmilenio y la Empresa de Acueducto se ofrece capacitación en labores específicas que son un aporte a la productividad de la ciudad, por ejemplo, por la vía de la enseñanza de normas.

Como etapa previa a la expedición de certificaciones se ha venido elaborando una caracterización de la educación no formal en Bogotá: cuánta y de qué tipo se está dando y cuáles son las demandas del sector productivo. Cuando se habla de educación no-formal generalmente se hace referencia a cursos cortos, de 120 ó 160 horas, muchos de ellos de dudosa calidad. La intención es registrar esa oferta para ordenarla y cualificarla. En educación formal se han llevado a cabo acciones para brindar a los es-

tudiantes orientación en formación de competencias laborales, haciendo énfasis en capacidades como trabajo en grupo, manejo de recursos, sistemas y computación. En algunos colegios se ofrece formación para el trabajo en competencias específicas que reciben acreditación y, en alianza con Cisco System y Microsoft, se dictan cursos que permiten a los estudiantes certificados trabajar en el país o fuera de él. Tales alianzas con el sector productivo serán fundamentales en el mediano plazo, porque en la medida en que el sector educativo forme y acredite un producto éste deberá ser legitimado por los gremios de la producción a través de las contrataciones.

Mencionemos, por último, el proyecto *Bogotá y Cundinamarca bilingües en 10 años*, puesto en marcha como parte del acuerdo de voluntades y el diálogo con el sector privado que han hecho posible la creación de la ciudad-región. El objetivo general de este proyecto es formar ciudadanos y ciudadanas capaces de comunicarse en inglés con estándares internacionalmente comparables, de tal forma que Bogotá y Cundinamarca se inserten en los procesos de comunicación universal, la economía global y la apertura cultural. Los objetivos específicos son: 1) diseñar una estrategia concertada entre el sector público y el privado para alcanzar niveles de dominio de una segunda lengua en los sectores educativo, empresarial, de la ciudadanía y de las comunicaciones, 2) garantizar la competencia comunicativa bilingüe de los estudiantes y docentes de la ciudad-región en todos sus niveles, 3) emprender acciones conjuntas público-privadas que fomenten la práctica y la generación de bienes y servicios bilingües en la gestión

e internacionalización del sector productivo de la región, y 4) promover acuerdos de trabajo conjunto en torno al uso de la comunicación bilingüe en espacios y servicios públicos y en el sector de las comunicaciones.

Hasta ahora se han fijado metas a diez años para los cuatro sectores involucrados y se han puesto en marcha las siguientes acciones: 1) adopción de un marco internacional de estándares de dominio de una segunda lengua, 2) conformación del Grupo Gestor y de cuatro mesas de trabajo correspondientes a los sectores educativo, empresarial, de ciudadanía y de medios de comunicación, 3) integración con el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE) y la Cámara de Comercio de Bogotá, 4) diagnóstico del dominio del inglés entre docentes y estudiantes de undécimo grado en la capital, 5) diagnóstico del dominio del inglés en Cundinamarca, 6) programa de fortalecimiento del inglés para el personal administrativo de la SED y 7) proyecto piloto de inglés intensivo en instituciones educativas distritales de la SED. *Bogotá y Cundinamarca bilingües en 10 años* es una propuesta ambiciosa que deberá ser sostenida por las próximas administraciones distritales y departamentales porque elevará la competitividad de la ciudad-región y será un aporte significativo a su integración a las corrientes culturales del mundo global.

El objetivo del programa *Bogotá atractiva* es convertir la ciudad en una buena fuente de empleo y generación de recursos para que sea competitiva frente a las demás ciudades latinoamericanas en la pugna por la localización de empresas y funcionarios. El primer punto que se tuvo en cuenta fue la eficiencia. A comienzos de la Administración

DUFF & PHELPS DE COLOMBIA S.A.	AAA
Standard & Poor's	
• Moneda extranjera	BB
• Moneda legal	BBB-
Fitch	
• Moneda extranjera	BB
• Moneda Legal	BBB-
Moody's	
• Moneda extranjera	Ba2
• Moneda legal	Baa3

Fuente: Secretaría de Hacienda.

para crear una empresa en Bogotá el inversionista debía cumplir trámites que demoraban hasta dos meses durante los cuales tenía que recorrer varias entidades. Las dos primeras metas del programa fueron crear y poner en marcha una ventanilla única de atención al empresario y disminuir a ocho el número de días de trámite ante el Distrito para la creación de una empresa. Si bien el programa requirió ciertas inversiones, se basó en una gestión por completo transversal. El Objetivo Gestión Pública Admirable contemplaba ya la disminución de trámites ante el Distrito y el mejoramiento de la atención al ciudadano, de modo que las metas de ventanilla única y reducción de trámites fueron asumidas por la Secretaría General de la Alcaldía, desde donde se coordina Gestión Pública Admirable. Con la Cámara de Comercio de Bogotá se hizo un convenio para implementar la ventanilla única en sus sedes y, al momento de escribir estas memorias, la duración de los trámites se ha disminuido a un día, con lo que se ha pasado de dos meses y al menos seis ventanillas a una ventanilla y un día. Se espera que en el futuro todas las sedes de la Cámara de Comercio tengan ventanilla única y existirá una en el primer SUPERCADÉ, el cual entrará en funciona-

miento a finales de 2003 en la primera planta del Centro Administrativo Distrital. Allí se ofrecerá a los usuarios la posibilidad de realizar en un solo lugar, en una especie de supermercado de servicios, todos los trámites que deban hacer ante el Distrito.

Dos condiciones más para que Bogotá sea atractiva son la estabilidad fiscal y una "adecuada" capacidad de endeudamiento. La meta del programa era sostener la calificación internacional de Bogotá y mantenerla como la mejor del país. En 2002, y por primera vez en la historia del Distrito, se alcanzó la máxima calificación de riesgo (AAA) para las emisiones de bonos vigentes y para el Programa de Emisión y Colocación de Bogotá D.C. El Distrito solicitó también por primera vez la calificación de la Agencia Calificadora de Valores Moody's, la cual otorgó grado de inversión a las obligaciones en moneda legal y el mismo grado de la Nación a las obligaciones en moneda extranjera. En la tabla aparecen las calificaciones vigentes de acuerdo con las distintas agencias. Es importante recordar que la calificación de las agencias calificadoras de valores internacionales para las obligaciones en moneda extranjera de Bogotá ha estado sujeta al techo dado por la calificación de

la Nación. La Secretaría de Hacienda, como entidad encargada del presupuesto del Distrito y del recaudo de impuestos, ha tenido a su cargo el cumplimiento de esta meta.

Bogotá atractiva significa igualmente Bogotá turística y, en la tarea de mejorar la prestación de servicios a los turistas, la gestión intersectorial produjo un impacto imprevisto en el que vale la pena detenerse. El Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) diseñó un proyecto para modernizar los sitios de atención turística situados en el aeropuerto El Dorado, la Terminal de Transportes, la sede central del IDCT, el Teatro Jorge Eliécer Gaitán y el Centro Internacional y expandirlos a otros lugares de la ciudad. Las restricciones presupuestales pusieron en entredicho la ejecución del proyecto, pero al mismo tiempo dieron pie a una alianza fructífera entre el IDCT y la Secretaría General de la Alcaldía que condujo a crear los TURISCADE, utilizando la infraestructura informática existente en los Centros de Atención Especializada (CADE) y llevando a ellos la información turística de la ciudad. La meta inicial se rebasó hasta llegar a quince puntos de atención turística: los cinco básicos del IDCT y diez TURISCADE.

Un logro general del Objetivo de Productividad es haber conseguido que la Administración incluyera entre sus prioridades las relaciones con el sector privado para mejorar la calidad de vida en la ciudad. En el terreno de los servicios públicos, CODENSA funciona de manera privada y Gas Natural es privada, mientras que el Distrito es mayoritario en las otras entidades; pero ha habido una valiosa labor de equipo entre unas y otras para desarrollar

la plataforma integral de servicios. Aunque éste no es un campo donde se pueda medir el resultado directo, resulta fundamental que se haya fomentado por esta vía la corresponsabilidad, incorporándole la necesidad de desarrollar los mecanismos para crear la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca.

A juicio de John Karakatsianis, presidente del Comité Intergremial¹⁹, queda pendiente una tarea crucial en relación con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Se está trabajando en los ajustes indispensables para acoplar el POT a las realidades y necesidades de la ciudad-región, como es la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). De las más de cien UPZ que tiene Bogotá, tan sólo el 10% son de uso predominantemente industrial y es muy importante que los empresarios y la Administración diseñen de manera conjunta las características a que ellas deben obedecer. En las zonas industriales de Bogotá se carece de andenes, los pavimentos están en mal estado, no hay alumbrado público suficiente, seguridad ni parques, pese a que los contribuyentes establecidos allí pagan las tarifas más altas de servicios e impuestos de la ciudad. Los empresarios, por lo tanto, se sienten con derecho a reclamar que a las zonas industriales lleguen los andenes, los parques, las alamedas, los pavimentos, la seguridad y el alumbrado, entre otras cosas porque allá trabajan grandes comunidades de todos los estratos sociales que no disponen de alternativas de recreación y alimentación en su tiempo libre.

¹⁹ Entrevista realizada el 17 de julio de 2003.

AGENDA DE LA PRODUCTIVIDAD

En el marco del programa *Unidos para competir y vivir mejor*, el 8 de febrero de 2002 el Alcalde de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional (CAR) firmaron un acuerdo para fortalecer los lazos de cooperación entre el Distrito y el departamento y poner en marcha un proceso de integración cuya primera etapa duraría los tres años del actual periodo de gobierno. La idea de esta Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca era obtener resultados en términos de ordenamiento territorial, planificación regional, ejecución de proyectos y un marco institucional para gestionar los acuerdos y los resultados que se lograran en los tres años de un pacto de confianza dirigido a establecer los temas comunes que deben desarrollar la ciudad y la región. Una vez firmado el acuerdo, se empezó a trabajar con una estructura sencilla: el Alcalde, el Gobernador y el Director de la CAR son los miembros principales de la mesa y la Nación está invitada de manera permanente. Una regla de juego irrevocable consiste en que nadie se levanta de la mesa por ningún motivo: éste es un espacio abierto para tratar temas comunes y problemas críticos y no hay razón para que el desarrollo ceda en importancia ante los problemas circunstanciales que surjan en el curso de las discusiones. Dado que Cundinamarca tiene 116 municipios y no es razonable pensar en llegar a convenios con cada uno de ellos, se resolvió que los municipios participaran agrupados en provincias. La secretaria técnica de la mesa la ejerce la oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, en tanto que el PNUD

administra la parte financiera. El apoyo administrativo, técnico y de capacitación de la mesa está a cargo de equipos de funcionarios, porque son éstos y no los de nivel directivo quienes administran la realidad regional y permanecen en la estructura gobierno tras gobierno.

Durante el tiempo transcurrido se ha trabajado en una triple perspectiva que se refleja en tres fases de avance: todo debe estar fundamentado en la investigación, debe tener una expresión en la capacitación y otra en proyectos concretos. Es decir, se estudian problemas de la región Bogotá-Cundinamarca, pero el aparato administrativo debe capacitarse al mismo tiempo para conocer los temas, y el análisis y la capacitación deben traducirse en resultados y proyectos que vayan señalando cómo va a ser la región. La primera fase arrojó un Plan de Acción Estratégico con 150 proyectos de todos los niveles, tamaños y sectores. Se discutieron los proyectos de los distintos integrantes de la mesa y las dimensiones que éstos cobran cuando se comprende, por ejemplo, que si todos los municipios están haciendo acueductos lo que resulta es un programa departamental de acueductos. La duración de esta fase fue de seis meses, hasta finales de 2002, y en ella se buscó facilitar un entorno para que las instituciones de las instancias participantes trabajaran juntas en la identificación de aspectos y problemas de interés común y prioridades de acción. Entre las actividades realizadas mencionemos el análisis de posibles escenarios de ocupación territorial, la formulación del esquema general del plan de acción institucional y el primer curso de capacitación en gestión del desarrollo regional, en el cual participaron aproxima-

damente 250 funcionarios de más de 50 instituciones. Esta primera fase permitió construir una visión compartida y unas directrices de desarrollo para Bogotá y Cundinamarca. La segunda fase se prolongó hasta agosto de 2003 y sus principales tareas fueron la construcción de una visión compartida de futuro tomando como punto de referencia el año 2020 y la definición de directrices para formular un plan estratégico regional de manejo del territorio. Esto incluyó una agenda común y los temas y proyectos específicos en torno a los cuales se suscribirán acuerdos interinstitucionales. Para cada tema y proyecto se acordó una prioridad y el proceso se enmarcó en una estructura que permite evaluar el impacto de las decisiones con respecto a las variables y los objetivos económicos y sociales. Esta fase se inició con el segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional, en el cual participaron cerca de 110 personas, entre funcionarios públicos y representantes del sector privado y local-provincial. La tercera fase comenzó en agosto de 2003 y deberá culminar al cierre de la Administración. Su foco de atención ha sido la formulación de los planes de acción y los acuerdos interinstitucionales para implementarlos. En ella se están constituyendo también grupos de trabajo por módulos y planes/proyectos y se están efectuando estudios técnicos de los aspectos seleccionados. Por ahora están culminados los planes de acción institucional reorganizados y reforzados a la luz del plan estratégico, con los proyectos de acción complementarios y las responsabilidades asignadas.

Aunque el tema de la productividad es económico en tanto atañe a la localización de los elementos de la pro-

ducción en función de unos objetivos económicos, también se refiere a la localización de los factores sobre un territorio. No es la productividad económica situada en el territorio así lo social no produzca nada; antes bien, se trata de decidir lo que debe hacer cada quien desde el punto de vista económico para lograr resultados en lo social: cómo deben disponerse en el territorio los factores de la producción para obtener las mejores condiciones de sostenibilidad ambiental, social y política. Con ese objeto se han incorporado nuevas variables al modelo de productividad: capital humano, conocimiento, infraestructura (que involucra tierra y tecnología), capital financiero y confianza.

Ya que el concepto de región entraña complejidades metodológicas y conceptuales, se resolvió hablar de un "área de estudio", en cuyo territorio confluyen diversas formas regionales, político-administrativas, ambientales, económicas, etcétera. Esta área de estudio es Cundinamarca y su análisis ha resaltado ciertos temas claves. En primer lugar, es evidente que la relación existente en Bogotá entre población y territorio difiere de la que se presenta en otras grandes ciudades del mundo. Nueva York tiene 33.000 km² para veinte millones de personas y Madrid tiene 8.000 km² para cinco millones de personas; Bogotá, en cambio, tiene apenas 360 km² para casi siete millones de habitantes. Sin embargo, la verdad es que lo que conocemos como Nueva York no es una sola ciudad, sino una red de ciudades pertenecientes a tres estados: Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. Igual sucede con Madrid: lo que llamamos Madrid abarca varias decenas de municipios que, además, no son "municipios dormitorio", sino ciudades completas con

servicios de transporte, educación, salud, comercio y recreación. Bogotá no sólo no funciona así sino que además para el año 2020 está proyectada una población de 11.600.000 habitantes. La sabana de Bogotá, por su parte, llega tan sólo a 3.800 km². En comparación con el patrón internacional, únicamente se vislumbra algo de proporcionalidad entre distribución poblacional y territorio cuando se piensa en esas 11.600.000 personas asentadas en la región-ciudad. Otra variable que debe mantener cierta proporcionalidad con el área y la población es el PIB. Madrid, con menos habitantes que Bogotá, produce cuatro veces más; Nueva York, con tres veces la población de Bogotá, tiene 100 veces el territorio y 40 veces el PIB.

En general, en todas las grandes ciudades del mundo la población está distribuida en los alrededores de la gran concentración urbana. La ciudad más concentrada de Europa es Londres, que tiene el 43% de la población en la zona urbana, pero son 3.000.000 de habitantes en el centro y 4.000.000 en los alrededores. En el extremo está Tokio: 34.000.000 de habitantes, de los cuales 8.000.000 viven en la misma Tokio y los otros 26.000.000 en los alrededores. En Bogotá el 88% de la población está en la ciudad y sólo el 12% en la sabana o, peor aún, el 80% en Bogotá y el 20% en Cundinamarca. Esto se explica en buena medida porque en Colombia ha tenido lugar un proceso de acumulación de la tierra bajo el prurito de que la gente estaba demasiado concentrada en el campo y era preciso urbanizar el país. Como consecuencia de ello no se hicieron inversiones en las zonas rurales y la población ha migrado del campo a las ciudades. Por si todo esto fuera

poco, la estructura urbana actual de Bogotá es desproporcionada en comparación con la del siguiente municipio, que es Soacha, con 300.000 habitantes de estratos bajos. En otras palabras, Bogotá es al menos veinte veces la segunda ciudad de la región, carece de centros de relevo y está concentrada en la cuenca media del río Bogotá, pese a que la región tiene trece cuencas. Bogotá depende además de infraestructuras que tienen sus instalaciones principales fuera del ámbito de influencia de la ciudad: no tiene control sobre el Guavio, Chingaza ni Chivor, y las redes de energía y gas atraviesan el departamento. Las relaciones funcionales con el resto de municipios del departamento tienen una estructura de árbol: salen de la ciudad pero no tienen conexión entre sí.

Bogotá ha concentrado la infraestructura y la logística de la actividad económica y social en un corredor que atraviesa la parte central del departamento. Mientras que esto ocurría, 4 frentes paramilitares, y 8 frentes y entre 40 y 60 cuadrillas de la guerrilla se fueron tomando la región. La política de urbanización ha conseguido un resultado adverso: cuanto más se concentre la ciudad más desocupa el territorio y más espacio concede a la insurgencia. Lo que en definitiva se ha hecho es crear los corredores de circulación de la guerrilla y permitir que los frentes de guerra del norte y del sur se conecten a través de Bogotá-Cundinamarca.

La primera inquietud que surgió tras el estudio de esta situación fue la necesidad de dialogar con los grupos económicos, porque lo que viene ocurriendo se debe en parte a que no hay irrigación de las oportunidades económicas

hacia el territorio de Cundinamarca y se están tomando malas decisiones. El sector de la producción debe participar para saber de qué forma acometer temas como la exportación: con qué se cuenta y por qué vía, toda vez que la planeación depende de si se va a producir desde una región central concentrada, desde una lineal o desde una desconcentrada. En cualquier caso debe diseñarse una estrategia económica que combine la fuerza endógena del modelo (los beneficios de tener un mercado concentrado que abre oportunidades de producción para todos los municipios del área) con la capacidad exportadora.

La discusión sobre los tres escenarios (concentrado, lineal, desconcentrado) ha dejado claro que el tipo de región deseable es el desconcentrado, pero que el factible es el concentrado. La ventaja consiste en que ya se distingue entre lo que es posible y lo que es deseable y en que, a partir de esa diferencia, se empieza a determinar cuál es el margen de maniobra de que se dispone. Ahí es precisamente donde entra en acción la planeación para decidir con qué instrumentos intervenir a fin de que ocurra lo que se espera y cómo monitorearlo. Los 150 proyectos identificados en el trabajo con los funcionarios están organizados en planes y referidos a los tres escenarios, aunque casi todos apuntan al escenario concentrado. Ya se sabe qué papel corresponde a cada municipio de la región en la red que se viene formando y se han hecho ejercicios mediante los cuales se muestra que si Bogotá y Cundinamarca continúan por el mismo camino en los próximos años sólo habrá seis municipios dinámicos y 60 empobrecidos, mientras que si se toma el camino de la descon-

centración habrá 25 municipios dinámicos y ninguno en condición precaria. Todavía quedarían algunos en condición media y regular, pero la planeación regional da luces para resolver los problemas de pobreza en el territorio.

De los 4.200.000 nuevos habitantes que tendrá la región en los próximos veinte años se estima que Bogotá crecerá en 2.800.000 personas sólo por crecimiento vegetativo. Sería de esperar que los 1.400.000 restantes se asentaran en los demás municipios del departamento, para lo cual es preciso llevar a ellos la actividad económica, la educación, la salud, el transporte y la conexión entre ellos y con Bogotá. Quizás lo único que garantizaría un mejor futuro es un ordenamiento territorial que sea la expresión de un ordenamiento de dirigencias políticas, administrativas y económicas y de una racionalidad distinta en los habitantes de ese territorio. Salvo Singapur, ninguna ciudad ha podido vivir sin el vínculo con el entorno que le provee la comida, el agua, etcétera. Prueba de esta tendencia mundial a la integración y de sus beneficios es el hecho de que el 12 de septiembre de 2003 se firmara en Filadelfia un acta de interdependencia de las ciudades, al día siguiente de la conmemoración del 11 de septiembre, como una manifestación de que la mejor defensa contra el terrorismo es la integración de las ciudades. El 9 de septiembre de 2003 los alcaldes de las ciudades capitales de la Zona Andina firmaron la *Declaración de Quito*, la cual da vida a la Red Andina de Ciudades y Regiones "como elemento fundamental para el impulso y la integración del municipalismo andino e iberoamericano" en el ámbito de la Unión de Ciudades Capitales Iberoameri-

canas (UCCI)²⁰. La creación de una organización mundial de ciudades es también un hecho que empieza a tomar forma y así lo prueba la celebración en Sevilla del Seminario sobre la Gestión de Redes de Ciudades los días 16 y 17 de octubre de 2003.

Una región como Madrid empezó desde 1970 a pensar en el problema regional y recién en 1995 se tuvo un plan diseñado. En Portland transcurrieron cuarenta años antes de tener el plan elaborado. Bogotá lleva unos cuarenta años discutiendo el asunto, pero en los tres años de esta Administración se ha dado un gran salto cualitativo y cuantitativo en el planteamiento. Fue aprobado el inciso al artículo de la Constitución que hemos mencionado, se está trabajando en un proyecto de ley para reglamentarlo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) expidió un documento al respecto, el tema figura en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto y se ha incorporado al POT de Bogotá, se dispone de planes maestros de infraestructura, económicos, de exportaciones y demás, se cuenta con una burocracia formada, y el proceso forma parte ya de las decisiones del departamento y de la CAR. Se ha conseguido situar el tema en la agenda pública, se modificó el esquema tradicional de desarrollo y se dieron pasos claves para prevenir la crisis de la ciudad por agua y alimentos. En lo que constituye un logro de repercusión mundial, Bogotá se está adelantando también al surgimiento de ciudades-estado con una economía completa fundamentada en la interdependencia entre las áreas urbanas y las rurales en un entorno regional para la supervivencia de la población urbana. Prueba de ello es que en la *Declaración del Milenio*,

leída por el secretario general de las Naciones Unidas durante la sesión 58 de la Asamblea General de este organismo, Kofi Annan exaltara el proyecto de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca como una de las mejores prácticas en el área de "Sociedades/asociación para la construcción de capacidad en la descentralización".

Como es apenas obvio, los planes de integración regional han exigido revisar el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá atendiendo a los criterios que plantea el nuevo escenario de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Algunos de esos criterios son: concertar con los municipios de la región, enmarcar la política del suelo para el Distrito en la política de ciudades en red, perfeccionar y aplicar correcta y eficientemente los instrumentos de planificación y gestión urbana previstos en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 619 de 2000, promover un mayor protagonismo de las localidades en la aplicación, el control, el seguimiento y la revisión del POT y ajustar los escenarios de ejecución de los proyectos del POT a las directrices fijadas por la revisión y las proyecciones realistas de los presupuestos distritales.

En las dos administraciones del Alcalde Mockus Bogotá ha dado al país una lección de sostenibilidad fiscal y de sostenibilidad desde el punto de vista territorial. La visión de largo plazo como instrumento de sostenibilidad la ha manejado en esta Administración la Secretaría de Hacienda a través del programa *Marco de gasto de mediano plazo*, "un referente de ingresos y gastos plurianuales con el cual la Administración puede establecer contratos creíbles en el mediano plazo para asignar recursos públicos a

prioridades estratégicas, de tal manera que se aseguren la disciplina fiscal y el logro de mejores resultados”²¹. Se ha insistido en financiar prioritariamente los gastos necesarios para conservar la infraestructura de la ciudad y mantener la oferta actual de los principales bienes y servicios públicos, un criterio que favorece la sostenibilidad de los resultados y permite construir las bases de información para llevar a cabo las proyecciones de gasto de mediano y largo plazos y facilitar la discusión pública al respecto. Los ejercicios realizados permiten prever, anticipar y decirle a la ciudad cuánto necesita para alcanzar sus metas, mantener sus logros y alcanzar coberturas del 100% en un horizonte no muy largo. Uno de los resultados del proyecto *Marco de gasto de mediano plazo* es el documento *Bogotá: necesidades de recursos en el corto y mediano plazo en los sectores de educación, bienestar social, vías y parques*, pensado como una herramienta de gestión para la próxima Administración. Aquí debe resaltarse también que en lo referente a temas de productividad y competitividad el Concejo Distrital ha asumido su corresponsabilidad mediante la presentación de iniciativas como *Bogotá viva 24 horas*, el apoyo y la promoción de acciones, planes y proyectos orientados a la creación y el fortalecimiento de ventajas competitivas y el estudio de las ventajas y desventajas que implica para la ciudad que la Nación firme acuerdos de libre comercio como el ALCA.

El problema de la pobreza no se solucionará atendiendo sólo a los pobres que ya existen, sino también a los varios millones de habitantes que se sumarán a la población en los siguientes veinte años. Porque si el modelo de

desarrollo no se planea adecuadamente, habrá varios millones más de pobres, pero si la tarea se hace de manera correcta y se implementan estrategias de educación técnico-tecnológica y de edificación de vivienda en suelo barato, muchos de esos nuevos habitantes podrían ser las clases medias del futuro. Es necesario insertar los municipios en actividades productivas agrícolas, pecuarias, agroindustriales, de extracción de materiales y de construcción a fin de generar los recursos indispensables para los miles de instalaciones de educación, de salud e institucionales que demandará el fortalecimiento de la ciudad-región. Del lugar en donde se localicen los equipamientos (colegios, centros de bienestar, hospitales, centros de salud, parques, batallones, etcétera) dependerán las características que revista la integración.

El programa *Unidos para competir y vivir mejor* ha contribuido de modo determinante al logro del Objetivo de Productividad en cuanto ha logrado, en primer lugar, dar estatus constitucional a la relación entre Bogotá y Cundinamarca. Si bien lo legal y lo institucional por sí solos no garantizan un trabajo coordinado para la planificación y el desarrollo de la región, sí representan el primer puntal para asegurar el trabajo coordinado entre el Distrito y el departamento. Sin duda, la generación de riqueza en Bogotá y Cundinamarca dependerá del aprovechamiento de los vínculos, las sinergias y las interdependencias entre

²⁰ Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). *Declaración de Quito*. Quito: 2003. p. 1.

²¹ Secretaría de Hacienda. *Bogotá piensa a futuro*. Bogotá: 2003. p. 1.

los dos entes territoriales. En segundo lugar, el programa ha contribuido al Objetivo en tanto la relación entre Bogotá, Cundinamarca, los municipios y la CAR ha dado pie a emulaciones entre las entidades públicas y las entidades que participan en la construcción de la región, con el consiguiente aumento de la eficiencia y la efectividad de los aparatos públicos y su influencia en la eficacia y la eficiencia de la economía en general. La integración de Bogotá y Cundinamarca está permitiendo que los gobiernos de los territorios hagan contribuciones mutuas y aprendan unos de otros.

Unidos para competir y vivir mejor ha aportado también al logro del Objetivo de Productividad porque la integración se está haciendo con el sector productivo. Desarrollar una tarea conjunta entre lo público y lo privado para construir la región garantiza una mejor solución desde el plano regional, no solamente para efectos de la inversión sino, sobre todo, para la localización de la actividad económica en el futuro. No se trata de trasladar población a los otros municipios, sino de hacerlo fortaleciendo las condiciones básicas de desarrollo; de lo contrario será difícil garantizar que la región tenga posibilidades de fomentar la aparición de ciudades y economías completas y no de ciudades dormitorio dependientes de la ciudad o del nodo central.

Unidos para competir y vivir mejor ha permitido un trabajo tanto entre Bogotá, Cundinamarca y los municipios de la región, como con los departamentos vecinos. Meta, Tolima y Boyacá descubren cada vez más posibilidades de relacionarse productivamente con Bogotá y Cundinamarca y eso quiere decir que la productividad está ganando en la

región misma y en su capacidad de articulación con otras regiones y ciudades importantes como Medellín y Cali. Pero, asimismo, se ha avanzado en las interlocuciones con ciudades y regiones del resto de América y del mundo, pues la competitividad y la productividad de Bogotá y Cundinamarca están ligadas a esos vínculos con los mercados mundiales, los espacios latinoamericanos y los del ALCA. La relación que se viene afianzando entre Bogotá y Cundinamarca permite empezar a imaginar cuál será el lugar de la región en el contexto mundial y latinoamericano.

Otro saldo fundamental que ha dejado este programa es la institucionalidad que se está gestando entre lo público y lo privado sobre la base de una relación más amigable entre los agentes públicos del desarrollo en el plano regional. Esto significa que cuando la sociedad comprueba que los actores, sobre todo los gubernamentales, pueden dialogar como se ha hecho en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y que se llega a acuerdos, el sector productivo deja de ver en el gobierno un obstáculo para el desarrollo y se siente estimulado a cumplir mejor su tarea. Éste es, por lo demás, un aporte a la formación de la civilidad en una sociedad que sigue debatiéndose en el conflicto: Bogotá y Cundinamarca le han mostrado al país que llegar a través de acuerdos de palabra a construcciones compartidas de proyectos y de ideas de futuro es un camino mucho más rentable y menos doloroso que el de la confrontación. Los temas de productividad y región cobraron en esta Administración una relevancia que se hizo ostensible durante la reciente campaña para la elección del próximo Alcalde de Bogotá. Lo que aquí hemos llamado "agen-

da de la productividad” fue un elemento significativo de la campaña e incluso marcó diferencias entre los candidatos, cuyas preferencias entre el electorado se vieron determinadas en buena medida por su compromiso de continuar trabajando en pro de una visión de ciudad que es cada vez más un sueño colectivo y ya no puede circunscribirse al ámbito de un área metropolitana.





Justicia social

JUSTICIA SOCIAL,

RUMBO A LA GRAN TRANSFORMACIÓN

JOSÉ FERNANDO HOYOS



Por primera vez en la historia de Bogotá una estrategia conjunta de políticas y metas claras, de inversiones crecientes focalizadas en las poblaciones más vulnerables, con una continuidad entre distintas administraciones, unida a la solidaridad de todos los habitantes de la ciudad, está permitiendo superar décadas de rezagos y atrasos, construir una sociedad más equitativa a través de mejores coberturas y prestación de servicios públicos, de salud y de educación, de mejoramiento de los barrios y viviendas, de obras públicas con alto sentido social, de una mejor nutrición y de un soporte alimentario o afectivo. En definitiva, la ciudad, en medio del difícil panorama político, económico y social del país, ha logrado encontrar la forma de dar una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

Gracias a esta transformación, miles de niños han encontrado en sus escuelas y colegios no sólo un sitio para aprender, sino también un lugar para obtener una ayuda alimenticia en una época de crisis. Miles de hogares que vivían bajo la incertidumbre de salir a buscar a varias cuadras, o incluso kilómetros, un galón de agua, empezaron a recibirla de manera directa en sus casas. Más de un millón de personas han dejado a un lado el miedo de enfermarse gracias a la decisión de la ciudad de asegurarlos en el Régimen de Protección Social. Miles de bebés, niños, niñas,

mujeres embarazadas, madres cabeza de hogar, adultos mayores, habitantes de la calle, de barrios subnormales o que viven en condiciones de vulnerabilidad física o afectiva han encontrado en la ciudad, gracias al trabajo conjunto y definido de todas las entidades y dependencias del Distrito, un soporte para tener unas mejores condiciones de vida.

Todo esto evidencia que en menos de diez años Bogotá pasó de tener uno de los sistemas asistenciales más ineficientes de Colombia, con altas tasas de morbi mortalidad y corrupción, a ser considerado hoy en día como uno de los mejores del país. Bogotá ha vivido una gran transformación social que le ha permitido a su población más vulnerable acceder a derechos, servicios y recursos de una forma transparente y justa, derechos que antes no existían, tardaban demasiado en llegar o simplemente requerían de un intermediario político para obtenerlos. Este texto pretende no sólo hacer un balance del Objetivo de Justicia Social del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, sino que busca, en los casos que así lo ameritan, mostrar cómo muchas de las transformaciones se han logrado gracias a la continuidad de varias administraciones que han construido sobre lo construido y al trabajo conjunto de todas las entidades y dependencias del Distrito enfocadas en buscar una meta única.

EN BUSCA DE LA JUSTICIA SOCIAL

Dentro de las prioridades propuestas en el Programa de Gobierno del entonces candidato Antanas Mockus en agosto de 2000, se formuló la Prioridad de Justicia Social, que si bien mantenía la esencia de los avances en el desarrollo del sistema de Seguridad Social y de Salud, le dio mayor foco a ciertos problemas claves que preocupaban a la ciudad, como el acceso y calidad de la salud, la marginalización, la desnutrición y las desigualdades sociales. Una vez elegido como Alcalde, éste y otros Objetivos fueron desarrollados en el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. El Objetivo Justicia Social tenía como fin principal mejorar el acceso de personas en situación de vulnerabilidad a condiciones mínimas de salud, nutrición, educación, habitación y afecto, entre otros.

El Plan de Desarrollo determinó que el Objetivo de Justicia Social se ejecutara en seis programas, cada uno con proyectos prioritarios y metas precisas, con entidades responsables, las cuales trabajaron bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Salud (SDS). Los programas y las entidades responsables fueron: *Ubiquémonos para la solidaridad*, a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD); en *Bogotá ciudad fraterna* estuvo el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS); *Mejoremos el barrio y la casa* fue coordinado por

la Caja de la Vivienda Popular; *Obras con saldo pedagógico* correspondió al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital. La SDS coordinó *Nutrir para el futuro y Salud con calidad*. Otras Entidades participantes en el Objetivo fueron: FOPAE, Secretaría de Educación Distrital (SED), Instituto Distrital para la Protección de la Niñez (IDIPRON), Misión Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Secretaría de Gobierno, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Empresa de Renovación Urbana (ERU), Secretaría General de la Alcaldía Mayor, Jardín Botánico, Metrovivienda y Corporación La Candelaria.

El desarrollo de un Objetivo amplio y complejo no es fácil de entender ni de medir. Así, por ejemplo, la pobreza se entiende en un sentido amplio y no se refiere sólo a la privación en términos de ingresos y escasez de bienes y servicios, sino a una noción que incluye la vulnerabilidad asociada a la falta de capacidad para convertir recursos en realizaciones básicas de la existencia, la exposición al riesgo, la carencia de voz y de poder, las privaciones sociales (como la falta de sanidad, la atención desigual a los intereses de las mujeres y los menores), la ausencia de libertad de las personas para elegir y decidir opciones y estilos de vida más dignos.

Como metas objetivas, el Plan se propuso aumentar la cobertura de aseguramiento en 200.000 cupos, mantener 29.000 y ampliar en 450 los cupos de protección para la atención de poblaciones vulnerables; mantener y mejorar la situación nutricional de 171.000 niños, mujeres en gestación, ciudadanos de la calle y ancianos; lograr cobertu-

ras de vacunación que protegieran a niños contra polio, sarampión, difteria, tos ferina, hepatitis, rubéola y paperas; llegar a una cobertura de 98% en acueducto y de 86% en alcantarillado beneficiando a 500.000 personas, y mantener accesos viales y locales para mejorar la movilidad. Apoyar en la generación de ingresos a 40.000 personas en grave situación social y económica, en especial mujeres cabeza de hogar y realizar obras con saldo pedagógico en 300 barrios.

Tal y como se verá a lo largo de este texto, la Administración y la ciudad cumplieron de manera satisfactoria con casi todos los planteamientos estipulados en el Objetivo de Justicia Social, e incluso fueron más allá, pues es evidente que Bogotá es una de las pocas grandes ciudades que ha invertido buena parte de sus recursos en inversión social (67%) y en proyectos prioritarios de bienestar que han permitido que se oriente el gasto público y las intervenciones hacia las poblaciones más pobres y vulnerables en las 20 localidades del Distrito, incluida la zona rural.

CARNÉ CIUDADANO

Consciente de los avances obtenidos en materia de seguridad social, el Objetivo mantuvo el principio de que para lograr mayor justicia social debía haber un incremento del número de personas de escasos recursos vinculadas al sistema de protección social, con un mejoramiento en la prestación de servicios que privilegiara a los niños, madres gestantes y adultos mayores, así como una mayor prevención para evitar enfermedades. Esto, unido

a los demás programas del Objetivo y al trabajo coordinado e integrado de todas las instituciones, está mejorando la calidad de vida de los bogotanos. Por lo menos así lo demuestran las cifras de mortalidad y morbilidad.

El Objetivo de Justicia Social permitió que continuaran todas las líneas de trabajo y avances que se estaban dando en la ciudad en seguridad social y salud, pero su inclusión en un objetivo común fue importante pues estableció que el problema de salud de la población no era exclusivo de la SDS o de los hospitales, sino de una serie de factores que determinan o condicionan el enfermarse y que debían trabajarse como ciudad, con muchas instituciones trabajando en conjunto. El disponer de agua potable y cerramiento de aguas servidas, el mejoramiento de los barrios y viviendas y el acceso los alimentos y al afecto, así como unas mejores condiciones de vida familiar y laboral, buscan, en últimas, una atención integral de las personas y posibilitan una mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Frente a los relevantes resultados sociales, políticos y de salud pública que ha traído para la ciudad la protección social de la población, *Bogotá para vivir todos del mismo lado* planteó, en una decisión clara de inversión social, aumentar el número de beneficiarios. La prioridad la tendrían niños, jóvenes, ancianos de estratos bajos, habitantes de la calle y personas con limitaciones físicas o mentales en difíciles condiciones de vida. Por eso, el Objetivo de Justicia Social estableció el programa *Ubiquémonos para la solidaridad* con el fin de realizar intervenciones en dos frentes: de un lado, actualizar y fortalecer

los sistemas e instrumentos para identificar y focalizar mejor el acceso de la población a servicios básicos como vivienda, salud, nutrición y educación y, de otro, desarrollar redes de protección como mecanismos de coordinación y de intervención de organizaciones, instituciones y recursos para apoyar a estas personas.

Bogotá, al igual que las demás ciudades del país, debió afrontar los profundos cambios impuestos por la Constitución Política de 1991 y la Ley 100 de 1993 de la Seguridad Social, que la llevaron a adecuar sus recursos humanos y tecnológicos de salud hacia un modelo que asegurara la protección de la salud de sus habitantes de manera universal. Bajo el principio de aprovechar al máximo este nuevo marco, la SDS y la Administración dieron inicio en 1995 a la afiliación de la población más pobre al Régimen Subsidiado, y posteriormente la responsabilidad de aplicar, actualizar y manejar el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) quedó bajo la responsabilidad del DAPD, que continúa haciéndolo.

Para seleccionar a los beneficiarios de los subsidios la ciudad debía primero identificar a la población vulnerable objeto del subsidio. En 1995 esta selección comenzó con la estratificación social y posteriormente con la aplicación del SISBEN. Este instrumento de focalización individual permitió ubicar y ordenar de mayor a menor según el grado de pobreza a los hogares, familias o individuos que por sus características socio económicas o de vulnerabilidad calificaran para recibir beneficios directos de los programas sociales que ofrece el Estado. La meta inicial del programa era vincular al Régimen Subsidiado a

todas las personas que se encontraban por debajo del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

De los 6.865.997 habitantes que viven en Bogotá para 2003, según proyecciones del DANE, más de 17% vive en condiciones NBI, es decir, 1.194.683. Del total, prácticamente la mitad (49,6%) de la población de Bogotá está por debajo de la línea de pobreza y 14,9% por debajo de la línea de miseria, de acuerdo con las estimaciones realizadas para 2000¹.

El Plan de Desarrollo planteó la necesidad de realizar 100.000 encuestas anuales con el fin de ampliar la cobertura. Esta meta se vio complementada con el CONPES 55 de 2001, en el cual el Gobierno Nacional ajustó el SISBEN y les solicitó a todos los municipios adecuarlo con el fin de identificar con mayor precisión las poblaciones más pobres hacia las que se deberían orientar los beneficios de los programas sociales. El DAPD participó activa y continuamente en esta revisión, aportando observaciones basadas en su experiencia en el manejo de esta encuesta en la ciudad. Producto de esta colaboración se logró que la prueba piloto nacional del SISBEN, para su evaluación y ajuste, se realizara en Bogotá con la aplicación de 8.000 encuestas en noviembre de 2002.

Una vez terminada la prueba, el DAPD contrató su aplicación en la ciudad, dándole prioridad a toda la zona rural, a la localidad de Usme con característica de censo (a todas las viviendas de la localidad), y a las zonas más deprimidas y marginales de las demás localidades con estratificación socioeconómica 1 y 2. A 30 de septiembre de 2003, las firmas contratadas habían aplicado 138.047

encuestas y la SDS reportó 9.002 encuestas prioritarias (éstas se aplican en los hospitales para aquellas personas que deben ser atendidas de urgencia), entre otras. Con la antigua y con la nueva metodología del SISBEN, a septiembre 30 de 2003, se aplicaron un total de 370.598 encuestas por demanda, por barrido y en servicios de urgencias así: 188.865 en los años 2001 y 2002 con la anterior metodología y 138.047 en 2003 con el nuevo SISBEN y 43.686 a población prioritaria (23.233 en 2001, 11.451 en 2002 y 9.002 a septiembre de 2003). La aplicación de la encuesta se ha facilitado, en parte, por la campaña de difusión en medios masivos que hizo la Administración.

La meta impuesta por el Plan de Desarrollo de realizar 400.000 encuestas durante la segunda Alcaldía de Mockus será superada. La Administración cree que a finales de este año el DAPD tendrá realizadas 440.000 encuestas en total y la SDS unas 20.000. Con la asignación de recursos que hizo el gobierno nacional al Distrito se prevé que el primer semestre de 2004 se apliquen 200.000 encuestas y la SDS 10.000, lo que significa que a junio de 2004, cuando se terminen las políticas iniciadas en la segunda Administración de Mockus, se espera haber realizado unas 873.549, con lo que se superaría en un 191% la meta para 2001-2004.

En cuanto al consolidado, la aplicación de la respectiva encuesta, con el antiguo SISBEN, ha logrado un incremento del 35,08% en el número de encuestados, al pasar de 3.038.565 personas registradas a finales de 2000 a 4.104.537 a enero de 2003.

ASEGURAMIENTO

El sistema de identificación de ciudadanos con derecho a subsidios del Estado permitió llevar en 1995 a 553.566 personas al Régimen Subsidiado. Lo importante era mantener en el tiempo esta protección. Entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997 la Administración decidió invertir importantes recursos para llevar la afiliación de 577.729 a 910.474 personas, y en diciembre de 2000 los beneficiados superaron el millón de personas (1.046.920).

A septiembre 30 de 2003, el total de afiliados al Régimen Subsidiado era de 1.369.970, el 19,95% de la población total (6.865.997)² y el 114,67% con respecto de la población con NBI (1.194.683)³. Se mantuvo la continuidad de 1.046.920 afiliados y se aumentó en 323.050 los afiliados. Hubo un nivel de cumplimiento de 161,53% frente a la meta del cuatrienio de lograr 200.000 nuevos afiliados. Además, se debe mencionar que durante la Administración se hizo todo un trabajo para depurar la base de datos y, al evitar duplicidades, se logró que 130.000 personas salieran del Régimen Subsidiado y entrara ese mismo número. De igual manera, gracias a las campañas de información y concientización realizadas por la SDS y las ARS, se logró que 17.581 personas que tenían SISBEN y no lo merecían lo devolvieran.

Pero sin duda lo más importante de darle el aseguramiento a la población radica en que no sólo se tiene protegido el riesgo económico de enfermarse, sino que el carné del SISBEN convierte a estas personas de escasos recursos y muchas veces marginados en ciudadanos rea-

les, en personas visibles que tienen la capacidad de demandar sus derechos.

El reto de la ciudad ahora es lograr que los ciudadanos que no están ni en el Régimen Subsidiado ni Contributivo ojalá se integren a este último por medio de la generación de empleo. Si la ciudad fue capaz de jugársela por un esquema que ha mostrado sus beneficios, ahora debe avanzar aún más, siempre y cuando el marco legal se lo permita, al otorgar subsidios parciales para taxistas, trabajadores informales, vendedores, conductores, empleados de la construcción, entre otros.

Si se pudiera hacer una disección de las razones que llevaron a que en menos de diez años Bogotá pasara de tener un sistema de salud y de justicia social ineficiente y de cierta manera burocratizado a uno que se ha elevado como modelo para otras regiones, los argumentos estarían del lado factual. Antes de la primera Administración de Mockus, la SDS carecía de continuidad en la aplicación de las políticas y en la permanencia de sus funcionarios. Mockus comprendió la importancia y obligaciones que la Constitución y la Ley 100 le impusieron a la ciudad y decidió jugársela por ella. Nombró a funcionarios técnicos que lograran entender el acertijo de la reforma y les dio autonomía para elegir a su equipo de trabajo, el cual a su vez debía desarrollar las políticas que buscaran hacer que los escasos recursos de la salud se usaran eficientemente en beneficio

¹ DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Estimaciones: DAPD, 2000.

² Fuente: Proyecciones de población del DANE.

³ Ídem.

del mayor número de personas. Fue así como comenzó la selección de beneficiarios del SISBEN y su carnetización, a la par de una transformación de la SDS y de la red distrital de salud pública.

Al llegar a la Alcaldía en 1997, Enrique Peñalosa comprendió la magnitud del cambio que se estaba haciendo y decidió continuar con la transformación en el sector social. Si bien durante este tiempo no hubo un importante incremento de bogotanos al Régimen Subsidiado, la Administración tuvo la capacidad de mantener en el tiempo a las personas aseguradas. En su segunda Administración, Mockus no sólo mantuvo las políticas sino que profundizó aún más los cambios.

La continuidad de políticas y de funcionarios llevó a la SDS a una profunda adecuación institucional. Uno de los cambios importantes estuvo en la implantación de sistemas de información, lo que permitió medir todas las acciones y hacer una inversión pública más equitativa en la prestación de servicios de salud al facilitar la identificación de aquellos que más necesitan ser protegidos.

HOSPITALES MEJORES, PERO...

Garantizar el derecho de acceder a la protección social para cientos de miles de personas exige suministrar servicios que en su gran mayoría están soportados en hospitales distritales, conocidos como Empresas Sociales del Estado (ESE).

Durante esta Administración se ha hecho un profundo trabajo con los hospitales distritales. Por un lado ha continuado el ajuste interno para sanear sus finanzas, de buscar

su sostenibilidad económica, de volverlos viables y de llevarlos a prestar un mejor servicio, lo que a la vez conduce al segundo objetivo, el de lograr su legitimación dentro de la población que atienden por medio de la prestación de un mejor servicio.

En 1997 las ESE tenían un déficit de \$33.454,9 millones de pesos, de los cuales \$12.337,7 millones correspondían al tercer nivel de atención, \$6.047,3 millones al segundo nivel y \$15.069,8 millones al primer nivel. Además, se hacía evidente que éstas presentaban una alta dependencia financiera de la SDS: más del 85% de los recursos que les ingresaban provenían del Fondo Financiero Distrital de Salud sin que se evidenciara en un mediano plazo un incremento de otros ingresos.

Para subsanar esta situación, la Secretaría empezó a aplicar varias estrategias con el fin de que las ESE fueran sostenibles financieramente, mejoraran su gestión y prestaran más y mejores servicios de salud. Para esto implementó, entre otras, el pago fijo global prospectivo por actividad final, compras conjuntas, conformación de redes de atención, y convenios de desempeño. Esto ha permitido que las ESE reduzcan su déficit y el mismo se estima cercano a \$6.500 millones para 2003, valor que corresponde al estimado para los convenios de desempeño que entregaría la SDS.

Buena parte de este cambio obedece al programa *Salud con calidad*, que de acuerdo con el Plan de Desarrollo busca garantizar el acceso a los servicios de salud a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago y a la población afiliada al Régimen Subsidiado que deman-

den la atención. Estos servicios se deben brindar con oportunidad y calidad.

El proceso para llegar hasta este punto no ha sido corto ni fácil. En las últimas tres administraciones, la red de hospitales públicos de Bogotá ha pasado por tres etapas: transformación en ESE, fusiones y conformación de redes de servicios.

La transformación en ESE se llevó a cabo en 1997. En ese entonces se convirtieron 30 establecimientos públicos distritales en ESE, a las que se sumó la del Hospital de La Candelaria y luego el Hospital Santa Clara⁴. Con esto se les permitió mayor autonomía, capacidad de gestión, mayores niveles de autosostenibilidad, competitividad y eficiencia en la gestión.

La segunda etapa comenzó a finales de 2000 cuando se fusionaron 17 empresas en 7⁵, y se reorganizaron y adecuaron las plantas de personal y estructuras organizacionales de cinco de los 22 hospitales⁶. Estas dos decisiones contribuyeron con el saneamiento financiero y económico e impidieron el cierre de hospitales en el Distrito.

Tal y como lo planteó el Plan de Desarrollo, de manera reciente fue adoptada la estrategia de redes en los hospitales públicos del Distrito. Así, la red pública se organizó en cuatro subredes. Red del Norte, compuesta por los hospitales Simón Bolívar, Engativá, Usaquén, Chapinero y Suba. Red de Sur Occidente, por las ESE Pablo VI, Bosa, Sur, Bosa, Fontibón y Kennedy. Red Centro Oriente, con las ESE de San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, La Victoria y Santa Clara; y la Red del Sur, conformada por los hospitales de Usme, Tunjuelito, Rafael Uribe, Vista Hermosa,

Nazareth, Meissen y El Tunal. El modelo busca la mejor utilización de los recursos a través de esquemas de complementariedad y cooperación en el factor humano, la tecnología y los servicios de los hospitales de la red adscrita. De otra parte, se propende por adquirir una mayor capacidad negociadora en la compra de insumos, contratación, etc.

El secreto para garantizar la viabilidad de estas entidades ha estado en la forma como la ciudad les entrega los recursos. Aunque polémica y discutida por los hospitales, la SDS creó un mecanismo conocido como Pago Global Prospectivo, que consiste en el pago de un paquete de servicios que incluye varias intervenciones al paciente, en vez del tradicional pago por actividad. Este mecanismo surgió después de probar otros esquemas, como el pago contra servicios, que al final dejó como saldo que cuatro hospitales absorbían el grueso de los recursos y la ciudad tuvo que destinar 82.000 millones de pesos adicionales para evitar que el sistema colapsara. El sistema de pago Fijo Global Prospectivo, la definición de un techo de con-

⁴ Mediante Acuerdo 13 de 1997, el Concejo de Bogotá incorporó el Hospital de Santa Clara al Sistema Distrital de Salud de Bogotá y lo transformó en ESE.

⁵ El Acuerdo 11 emitido por el Concejo de Bogotá ordenó realizar las siguientes fusiones: Engativá (Engativá, La Granja, Garcés Navas); Fontibón (San Pablo y Fontibón); Tunjuelito (El Carmen y Tunjuelito); Chapinero (Juan XIII y Chapinero); Centro Oriente (Perseverancia, El Guavío, Candelaria y Samper Mendoza); Sur (Trinidad Galán y Kennedy I) y Rafael Uribe (Olaya y San Jorge).

⁶ Se reorganizaron: Hospital La Victoria (III nivel de atención), Hospital San Blas (II nivel de atención), Hospital San Cristóbal (I nivel de atención), Hospital de Usaquén (I nivel de atención) y Hospital Vista Hermosa (I nivel de atención).

tratación a partir de la estructura productiva y financiera de cada hospital y un seguimiento estricto a la ejecución presupuestal, entre otros, han permitido cerrar la brecha deficitaria de la red pública.

De otra parte, la SDS, bajo el principio de proteger a la población más vulnerable, está contratando a los hospitales para que se encarguen de atender a población específica y de forma preventiva. Por ejemplo, las mujeres embarazadas están siendo llamadas a los hospitales para ir a controles o para que reciban ciertos servicios o, una vez nazcan sus hijos, para que los lleven y se les controlen sus vacunas, su desarrollo o su nutrición. Al hospital se le paga por cada paquete establecido en un cronograma, y la ciudad gana al tener una población sana, que no sólo va al médico cuando la enfermedad ha aparecido.

Según las cifras y los resultados, en este momento los hospitales de la ciudad (sin incluir a los de índole nacional que prestan sus servicios en la capital) están viviendo diferentes procesos, están en camino de una meta final: ser autónomos, eficientes y sostenibles. Hay unos cada vez más cerca de la meta, que están ya consolidados, que están reinvertiendo sus recursos en mejorar su infraestructura y su atención, y que funcionan casi con la eficiencia de un centro privado. En este grupo están las ESE de Meissen, Pablo VI, Usme, Tunal y Vista Hermosa. En el segundo grupo están aquellos que han logrado equilibrarse en términos financieros y han ido mejorando sus servicios, pero aún sus ingresos no garantizan una reinversión en su mejoramiento. En este grupo están San Blas, San Cristóbal, Rafael Uribe, Fontibón, La Victoria, Engativá, Suba,

Chapinero, Sur, Tunjuelito, Nazareth, Centro Oriente y Santa Clara. Y en el tercero están los que van en vía de estabilizar sus finanzas, que han ido reduciendo el monto de los subsidios que la ciudad les entrega para funcionar y que muy probablemente este año terminarán operando con sus propios recursos. Kennedy, Simón Bolívar, Santa Clara y Bosa están en este grupo, y una vez encuentren su punto de equilibrio, deberán profundizar en la prestación de sus servicios.

Si se mira el panorama de lo que eran hace ocho años los hospitales a lo que son hoy día, hay un cambio del cielo a la tierra. Aún falta mucho por hacer, pero es necesario mantener el ajuste en el tiempo. Tan sólo dejar a los hospitales saneados tomará unos 2 ó 3 años, reconoce la SDS.

La ciudad también la fortaleció la red hospitalaria con el ingreso de dos hospitales de II nivel, Engativá y Suba, con 161 y 125 camas respectivamente, así como el CAMI Chircales, con 11 camas, y el CAMI Suba, con 20 camas; además se amplió la UCI de Santa Clara (16 camas) y la de San Blas (6 Camas), para un total de 339.

Las redes y un conjunto organizado de instituciones prestadoras de servicios de salud centradas en los usuarios, la flexibilidad y unificación de portafolios por red y por niveles de complejidad (baja y alta) han permitido un ahorro estimado por negociaciones conjuntas por \$13.647 millones de pesos para 2001, \$15.578 millones para 2002 y \$16.097 millones de pesos para 2003.

Este cambio ha sido importante. Bogotá es la única ciudad del país que tiene sus centros asistenciales por fuera de las crisis y de los acostumbrados septiembres negros, como

llamaba Juan Luis Londoño a los continuos paros y suspensiones para solicitar recursos para prestar los servicios o pagar la nómina de sus empleados, entre otros. Los hospitales de la capital han logrado sanear sus instituciones, su pasivo pensional, responder a tiempo a sus empleados, pagar sus cuentas y volverse más eficientes.

En definitiva, la ciudad y los hospitales han aprendido una importante lección. Hace 10 ó 15 años se pensaba que por la salud había que hacer todo y cualquier recurso que se gastara estaba bien destinado, sin importar si era eficiente o no, si era lo que la población necesitaba. Sobre esta idea, los hospitales eran el fin mismo de este modelo, pues debían atender y controlar la enfermedad, sin importar cómo lo hacían. Hoy en día, los hospitales ya no son el fin último del sistema de salud, son un componente de un modelo que es eficiente en la forma de destinar los recursos públicos y que busca en conjunto evitar que las enfermedades se produzcan, pero, una vez ocurran, enfrentarlas de manera eficiente, oportuna y racional para todos. Bogotá ha dado un paso difícil, que le ha costado a la ciudad y las instituciones, pero va por buen camino, el cual puede destruirse en pocos meses si no se continúa con una política de eficiencia en el manejo de los recursos. Nada más fácil que vender ante el país una crisis hospitalaria que obliga en últimas al Estado a sacar recursos para aliviarla, pero en la ciudad este mecanismo de presión fue superado. De la próxima Administración depende que de manera definitiva la red hospitalaria de la ciudad se consolide y crezca.

La firma Napoleón Franco ha realizado encuestas anuales desde 1998 hasta 2002 para medir la satisfacción de las

personas con los servicios de salud. De una calificación de 1 a 5, las personas valoraron los servicios de salud con un promedio 3.41 en 2000, cifra que subió a 3.82 en 2001 y 2002. Se encontró que en 2002 el 25% calificó el servicio como muy bueno, cifra que en 2000 fue del 15%, mientras que el 8% lo calificó como muy malo, cifra menor a la encontrada en 2000 que fue del 14%. Hay una ligera disminución en quienes la califican como buena con aumento de quienes la califican como regular. En definitiva, el 70% de los encuestados considera buena o muy buena la prestación de los servicios.

IMPACTO SALUDABLE

Dentro de las propuestas del Plan se planteó la disminución del 50% de mortalidad materna, 40% de mortalidad del bebé durante gestación, parto y posparto, 37% de la mortalidad por neumonía y 30% de la mortalidad por diarrea en menores de cinco años. De acuerdo con el informe de *Bogotá cómo vamos*, las tasas de incidencia de estas cuatro causas de muerte han venido cayendo desde comienzos de la década de los noventa (ver tabla 1). Claro que el mayor descenso se ha presentado en los últimos años, debido a la continuidad de políticas y al mayor control de todas las instituciones del Distrito.

El programa *Salud con calidad* planteó que durante la Administración se debía procurar coberturas útiles de vacunación, lo que significa 95% para polio y sarampión, y 85% para difteria, tétanos, tos ferina, haemóphilus influenza, hepatitis B, rubéola y tuberculosis. Al igual que el resto del país, Bogotá registró una caída en las tasas de inmuni-

TASAS DE MORTALIDAD POR GRUPOS Y PATOLOGÍAS	1993 ¹	2002 ²
Tasa de mortalidad general por 100.000 habitantes ⁸	529,2	363,8
Tasa de mortalidad infantil (en menores de un año) por 1.000 nacidos vivos ⁹	25,86	15,04
Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en el grupo de 1 a 4 años ¹¹	119,5	50,7
Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en el grupo de 5 a 14 años ¹²	48,5	24,6
Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en el grupo de 15 a 44 años ¹³	262,7	124,6
Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en el grupo de 45 a 59 años de edad ¹⁴	698,5	371,9
Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en el grupo de 60 y más años de edad ¹⁵	4.370,10	3.233,80
Tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda por 100.000 menores de 5 años ¹⁶	30,99	6,56
Tasa de mortalidad por neumonía por 100.000 menores de 5 años ¹⁷	78,73	21,19
Proporción de incidencia lesionados por pólvora por 100.000 habitantes ¹⁸	3,91	1,07
Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos ¹⁹	90,83	63,51

Nota 1: La proporción de incidencia de lesionados por pólvora en 1993 corresponde con la temporada diciembre 1993 - enero 1994 y en 2002 corresponde con la temporada diciembre 2001 - enero 2002.

Nota 2: La totalidad de las estimaciones incluyen población DANE.

Tabla 1

Evolución de las tasas de mortalidad en Bogotá

zación debido a problemas operativos y de priorización del programa por parte del Ministerio de Salud, encargado de coordinar esta acción y de proveer los biológicos. Frente a un amplió diagnóstico de caída de las tasas de vacunación, la ciudad comenzó una profunda campaña de inmunización en hospitales, EPS y ARS, entre otras instituciones, conocida como *Vacune primero y pregunte después*, que buscaba superar el vacío dejado en la Ley sobre quién debe responder por la inmunización: el Ministerio, las secretarías, las EPS o los hospitales.

Se hicieron barridos en escuelas y colegios, así como controles cuadra a cuadra, pero este esfuerzo ha dejado un sabor agríndice, pues las cifras de cobertura, aunque han subido, aún no llegan a las esperadas. Es posible que de acuerdo con las cifras en el papel las metas del Plan no se cumplan, pero es posible que sobre el terreno sí se hayan

cumplido, pues expertos de la OPS y del Ministerio de Protección Social han reconocido que las acciones han sido las correctas y es posible que existan problemas con la información. Dicen que con las coberturas estimadas es probable que en la ciudad ya se hubieran presentado algunos brotes, cosa que no ha ocurrido. Es probable que en un futuro se encuentre una explicación a lo ocurrido.

Salud con calidad también planteó realizar un determinado número de atenciones a la población vinculada. La ciudad ha hecho un enorme esfuerzo financiero para atender a estas personas, muchas de las cuales vienen no sólo de las zonas de influencia de Bogotá, sino de otras regiones. La red hospitalaria adscrita, la no adscrita e IDIPRON, realizaron, a junio de 2003, 8.482.733 atenciones distribuidas así: 5.221.651 por consulta ambulatoria, 2.069.443 atenciones prestadas por urgencias, 451.864 egresos hos-

pitalarios y 739.775 tratamientos orales terminados. El nivel de cumplimiento frente a lo programado a junio de 2003 es de 111,82%.

Todo esto lleva a pensar que la salud de los habitantes ha mejorado y ha cambiado pues se logró un descenso y un mayor control de las enfermedades infecciosas comunes a la pobreza (enfermedad diarreica, mortalidad materno-infantil, entre otras).

AGUA, AL FINAL DE LA HISTORIA

Más que las batallas por la tierra, por el poder político o económico, la historia del siglo XX en Bogotá ha sido la de la guerra por el agua. Por eso, al llegar a un ciento por

ciento de cobertura a todas las zonas y barrios legalmente establecidos en la ciudad se cumplió un sueño que tardó más de un siglo en realizarse. Aunque desde hace varios años la EAAB ha venido con una dinámica propia de crecimiento y mejoramiento de las coberturas, la inclusión dentro del Objetivo de Justicia Social mejoró no sólo su trabajo sino que afectó de manera positiva este Objetivo del Plan de Desarrollo.

Los barrios que no tienen acueducto y alcantarillado permanecen en cierta medida ligados a la Bogotá de comienzos del siglo XX, cuando el lento desarrollo o la ausencia de estos servicios era un impedimento para el correcto crecimiento de la ciudad y el desarrollo social de su

⁷ Fuente Defunciones por ocurrencia 1993, Bases de datos SDS de Bogotá D.C.

⁸ Fuente: *Boletín Epidemiológico Distrital* Volumen 7, No 1. Lesiones por pólvora 1993-2002, p. 3.

⁹ Fuente de casos: reportes agregados disponibles en banco de datos. Número de casos Mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 1 a 4 y 5 a 14 años, Total Bogotá; Mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 5 a 14 y 15 a 44 años, Total Bogotá; Mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 15 a 44 y 45 a 59 años, Total Bogotá; Mortalidad 1986-1998 60 y más años por 10.000 habitantes, Total Bogotá. Fuente población: proyecciones poblacionales del DANE con base en Censo 1993.

¹⁰ En 1993 las cifras no se ajustaron por carencia de número de nacimientos 1993, se incluyeron fuentes secundarias. Fuente de casos 2003: reportes agregados disponibles en banco de datos. Número de casos mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 1 a 4 y 5 a 14 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 5 a 14 y 15 a 44 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes, 15 a 44 y 45 a 59 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1998 60 y más años por 10.000 habitantes, Total Bogotá. Fuente población: proyecciones poblacionales del DANE con base en Censo 1993.

¹¹ Fuente de casos: reportes agregados disponibles en banco de datos.

Número de casos mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 1 a 4 y 5 a 14 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 5 a 14 y 15 a 44 años, total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 15 a 44 y 45 a 59 años, total Bogotá; mortalidad 1986-1998 60 y más años por 10.000 habitantes, total Bogotá. Fuente población: proyecciones poblacionales del DANE con base en Censo 1993.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Bases de datos DANE de nacimientos y defunciones de residencia Bogotá preliminar regional.

¹⁹ Fuente de casos: reportes agregados disponibles en banco de datos. Número de casos mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 1 a 4 y 5 a 14 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 5 a 14 y 15 a 44 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1999 por 10.000 habitantes 15 a 44 y 45 a 59 años, Total Bogotá; mortalidad 1986-1998 60 y más años por 10.000 habitantes, Total Bogotá. Fuente población: proyecciones poblacionales del DANE con base en Censo 1993.

población. Una vez el famoso acueducto de Ramón B. Jimeno fue municipalizado a comienzos del siglo, la ciudad empezó a tener un mejor crecimiento y su uso tuvo un primer efecto evidente: el mejoramiento de la salud pública. La principal causa de mortalidad de la ciudad era enfermedades como disentería, enterocolitis, enteritis y la gastroenteritis.

El agua tratada le ha significado a Bogotá la posibilidad de derrotar a la muerte. En 1921, luego de la primera aplicación del cloro y de una fuerte batalla informativa de la empresa para convencer a la ciudadanía de que este químico no producía impotencia masculina sino la muerte de los microbios que causaban la fiebre tifoidea, la curva de mortalidad empezó a descender, lo que permitió que por primera vez fueran más los que nacieron que los que murieron y facilitó un crecimiento demográfico de la ciudad que no dependía sólo de la migración. Tras muchas décadas de lentos avances en, 1951 el cubrimiento del servicio llegó a la mitad de los habitantes y la presencia creciente del agua en las casas significó cambios de gran importancia en la vida urbana. En 1955, cuando se constituyó la EAAB y se iniciaron las obras del Plan Maestro de Alcantarillado, la ciudad dio pasos definitivos para convertirse realmente en la capital de Colombia.

Otro efecto importante del aumento de acueducto y alcantarillado está en la vida cotidiana. Antes, la solución del abastecimiento del agua en los hogares se hacía gracias a la dedicación de grandes cantidades de tiempo en la consecución del agua. El servicio domiciliario permitió liberarlo y dedicarlo a actividades laborales, educativas y

lúdicas. El agua democratiza la ciudad. En la Colonia, las 'mercedes de agua', es decir, el servicio de cañerías a ciertas residencias, marcaba la diferencia con la gran mayoría que la tenía que recoger de los chorros. En el siglo XIX, sólo los más pudientes podían tener 'pajas de agua' en sus hogares. En el siglo XX la misma agua llegó a todos los usuarios y a través del mismo sistema. En esencia, el agua permitió el crecimiento de la ciudad. Tanto por los cambios en la mortalidad como por la posibilidad del crecimiento urbanístico.

Miles de personas en Bogotá pasaron en pocos meses de estar en una condición similar a la que se vivía a comienzos del siglo XX a una del siglo XXI gracias al esfuerzo de la EAAB, de la Administración Distrital y de la ciudad de llevar el vital líquido a los barrios que no lo tenían. Por su alto impacto en el desarrollo social y productivo, la Administración se comprometió en el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* a llegar a una cobertura de 98% en acueducto y de 86% en alcantarillado e impactar de manera positiva a 120.000 hogares. Su inclusión dentro del punto de Justicia Social hizo que la EAAB entendiera que el agua potable no era un problema de redes y de ingenieros, sino que detrás había un enorme componente social y un fin último que atender: los ciudadanos.

El enorme logro de darles estos servicios públicos a más bogotanos, en especial a los que viven en condiciones extremas de vulnerabilidad, es una consecuencia del principio de construir sobre lo construido, así como de continuar sobre lo planeado. Cuando Jaime Castro asumió la Alcaldía debió capotear a comienzos de los años noventa con

una EAAB quebrada y con las claras intenciones del gobierno central de privatizarla. Durante más de dos años de negociaciones y tras firmar un convenio de desempeño, la ciudad logró mantener la EAAB. Para salir de la crisis, obtuvo del Concejo de Bogotá un primer cupo de endeudamiento.

Cuando Antanas Mockus reemplazó a Jaime Castro comenzó un proceso de reajuste y diseño de nuevas obras que ni siquiera estaban planeadas y por primera vez en la historia la EAAB pidió un reajuste tarifario al gobierno nacional con el fin de obtener recursos que permitieran disminuir el rezago de coberturas que tenía la ciudad. Éste se autorizó de manera parcial, ya que la obtención de recursos adicionales se vio truncada con el Pacto Social que creó el presidente Ernesto Samper y que buscó que el precio de los servicios públicos, los alimentos y los productos, entre otros, no creciera más allá de la inflación.

Enrique Peñalosa, al llegar al Palacio Liévano, comprendió la importancia de aplicar el esquema tarifario diferente y equitativo en la medida en que las personas de estratos altos subsidiaran vía aumento de tarifas el servicio en los estratos más pobres. Antes de este esquema las personas de esos barrios debían hacer pagos durante 4 ó 5 años hasta que lograban completar la cuota de instalación o esperar a que con los pocos recursos y poca planeación de la EAAB les fuera puesto el servicio. Peñalosa pidió entonces en 1998 a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico un aumento continuo de tarifas. Tras un año de discusiones y defensa de la autonomía local, la Administración Distrital alcanzó su propósi-

to. Como era de esperar, el aumento de tarifas generó enorme malestar en la población, la cual debió pagar en una de las crisis económicas más grandes de la historia del país lo que otras generaciones no habían sido capaz de asumir. Estos recursos, unidos a otros del Distrito, permitieron el desarrollo de nuevas obras y al final de la gestión el agua había llegado a 300 barrios legalizados.

En una decisión política responsable y valiente, Mockus decidió, cuando asumió su segunda alcaldía, continuar con el continuo reajuste tarifario, pero la batalla con el gobierno nacional fue dura, tanto que incluso hizo pensar de nuevo a la Administración Distrital en una posible privatización de la EAAB, pero tras meses de negociaciones la ciudad defendió su esquema. Hoy, gracias a este esquema, el Distrito ha invertido casi dos billones de pesos para llegar a coberturas planeadas. Sólo en estos tres años de *Bogotá para vivir todos del mismo lado* se invirtieron un poco más de 1,2 billones de pesos. A agosto de 2003, un año antes de lo planeado, la cobertura de acueducto llegó al 99,60% en los barrios legalizados, la de alcantarillado al 93,60%. Según cifras de la EAAB, la sola inversión de la segunda Administración Mockus logró beneficiar (a septiembre 30 de 2003) a 515.139 personas con agua potable, 585.219 con alcantarillado y a cerca de 600.000 personas que ya no sufren de inundaciones gracias al alcantarillado pluvial.

A 30 de septiembre, la acumulación física de obras desde 2001 muestra la construcción de 282,75 kilómetros de redes matrices de acueducto y 407,58 kilómetros de redes locales de alcantarillado. Esto significa que la EAAB

ha hecho 23.694 nuevas acometidas a redes locales de acueducto que permitieron que miles de familias de estratos 1 y 2 pudieran tomar agua potable en sus casas con sólo abrir una llave, mientras que en alcantarillado fueron realizadas 25.755 conexiones. Junto a este esquema, ha habido importantes avances en la recuperación ambiental de ríos, quebradas, humedales y rondas.

Buena parte de la nueva cobertura de acueducto se enfocó en la localidad Usme. Por eso se construyó el sistema y la planta El Dorado, que permite el abastecimiento de todo el suroriente de la ciudad. Otros dos logros importantes fueron la recuperación del humedal Juan Amarillo y la construcción del paseo Río Salitre, como el corredor ambiental más largo de América Latina.

Si hay un punto en el que se ve claramente el espíritu de una ciudad solidaria entre los habitantes de Bogotá es en el agua. Hoy día una familia que vive en estrato 6 ayuda a que seis familias de estrato 1 puedan tener sus redes y el servicio de agua en su casa. Pero a su vez estas familias son solidarias con la ciudad, pues empiezan a pagar y a aportar por un servicio que no tenían o que recibían de manera ilegal.

En este momento todavía quedan 149 barrios por legalizar y la EAAB ya está lista para atenderlos, pero debido a cambios en los requisitos y trámites de legalización, el proceso de desmarginalización está tomando más tiempo. Adicional a estos barrios, hay 13 que no pueden ser legalizados por estar en zonas de reserva ambiental.

Es importante que el próximo Alcalde continúe con la reestructuración interna de la EAAB y mantenga el au-

mento de la cobertura vía reajuste tarifario hasta 2005, tal y como está planeado, con el fin de llegar en el corto plazo a las metas fijadas. El próximo mandatario se debería comprometer a llegar a una cobertura del 100% en alcantarillado, consolidación del esquema de concesiones para la atención de los usuarios, reducción y control de costos laborales y del pasivo pensional, así como el desarrollo del programa de construcción de interceptores, colectores y canales para lograr un mejor saneamiento de la ciudad. Es claro que a esta generación le correspondió pagar, en una época de crisis, por treinta años de rezago de obras, coberturas en acueducto y alcantarillado, y de ineficiencia en la EAAB. Este sacrificio tiene una paradoja: en la medida en que la ciudad cumpla con el sueño de darles servicios de acueducto y alcantarillado a todos los habitantes actuales, también se aumenta el atractivo para nuevos migrantes dispuestos a dejar sus parcelas o sus pueblos para crear nuevos cinturones de pobreza. De la forma como se frene el desarrollo subnormal y se defina el crecimiento depende que Bogotá no regrese al pasado.

MEJOREMOS EL BARRIO Y LA CASA

De las 35.232 hectáreas de suelo urbano establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, unas 6.906 han sido urbanizadas de manera ilegal, lo que equivale a 20%, desarrolladas en 1.553 barrios²⁰, donde se localizan cerca de 401.285 predios, ocupados por 1.400.000 habitantes. Se tienen identificadas 1.079 hectáreas vulnerables a la ocupación de desarrollos ilegales, las cuales han sido vigiladas por las Brigadas de Acción Inmediata, conformadas

por funcionarios de diferentes entidades distritales. Estas Brigadas operan sobre los territorios de borde de la ciudad y adelantan acciones tendientes a evitar los desarrollos ilegales. Sin embargo, mientras no se les den herramientas jurídicas y represivas, la ciudad seguirá creciendo de manera ilegal.

Para corregir el crecimiento irregular de los barrios subnormales y mejorar las condiciones de vida de las personas que ya viven en ellos, dentro del programa *Mejoremos el barrio y la casa* del Objetivo de Justicia Social se ha trabajado en la meta de “desarrollar acciones de responsabilidad compartida entre los sectores público, social y comunitario en busca del mejoramiento de la infraestructura física, equipamiento urbano y de viviendas en barrios legalizados en proceso de consolidación”.

Buena parte del mejoramiento de estas viviendas ha estado en manos de la Caja de la Vivienda Popular, que desde 1996 ha enfocado sus acciones a la atención del déficit cualitativo de vivienda bajo tres programas: *Mejoramiento de vivienda* (1996-1998)²¹, *Reubicación de familias*²² y *Titulación Predial*, actividades que en su gran mayoría quedaron bajo el programa *Mejoremos el barrio*. En otras palabras, la Caja viene ejecutando parte de la política habitacional de la ciudad. La labor aún es enorme, pues según la actualización de predios realizada por la misma entidad en 2003 se encontraron 15.308 predios con problemas de títulos, lo que sumado al diagnóstico realizado en 1991, arroja un total de 139.840 predios sin títulos. De éstos, la actual Administración ha escriturado 4.556 predios a través de la gestión adelantada por el programa,

quedando pendientes por titular 135.284. La demora se debe al sistema judicial, el cual debe fallar sobre la propiedad del bien.

Durante estos tres años, la Administración focalizó y priorizó las ayudas en 14 Unidades de Planeación Zonal (UPZ) donde se construyeron 92.62 kilómetros-carril para facilitar el acceso a los barrios, se sostuvieron 760.000 kilómetros carril de vías locales y se mejoraron las condiciones de vida de 3.860 familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable y rondas de cuerpos de agua, dando la mayor importancia a la oferta de vivienda.

Tal y como ocurrió en otros periodos de crecimiento de las coberturas de acueducto y alcantarillado, los avances en estos últimos años han traído importantes consecuencias para la salud de los bogotanos. El cambio de condiciones de vida, de los programas de salud pública y la atención por redes ha hecho que la tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda de menores de un año cayera 36,74% y la de mortalidad infantil se redujera en un 18,48%.

En su más reciente reporte al proyecto *Bogotá cómo vamos*, Roberto Esguerra, director de la Fundación Santa Fe, reconoce que “la evolución de la mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda en menores de 5 años en el Distrito muestra, como la mayoría de indicadores, una tendencia a

²⁰ Cálculos realizados por el DAPD.

²¹ Surge a partir de lo dispuesto por el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* (1995-1998).

²² Este programa surge en cumplimiento del Plan de Desarrollo *Formar Ciudad*, y particularmente del Acuerdo 26 de 1996 de Adopción del Plan de Ordenamiento físico del borde Occidental.

la disminución permanente y continua desde las altas tasas registradas en 1986, cuando se presentaron 57,7 muertes por 100.000 menores hasta las 7,4 en 2001". Llama la atención la importante reducción entre 2000 y 2002, cuando la tasa pasó de 10,37 a 6,56, una disminución superior a 36%.

En definitiva, la reducción de estos y otros indicadores se debe al trabajo integral tanto para atacar las fuentes de la enfermedad, como para promover unas mejores condiciones de vida para los habitantes de la ciudad, en especial en situación de vulnerabilidad y en edades extremas.

NUTRIR PARA EL FUTURO

Preocupados por los crecientes problemas de nutrición, en especial de las personas de edades extremas y en estado de vulnerabilidad, el programa *Nutrir para el futuro* surgió con el fin de ayudarlas en términos de alimentación. Por medio de un trabajo mancomunado y de responsabilidades transversales de las instituciones que laboran en esta área, se logró impactar en grupos de poblaciones especiales y a la vez mejorar algunos indicadores de salud y bienestar del Objetivo de Justicia Social.

La segunda Administración de Mockus partió del hecho de que la condición nutricional de las personas es parte de su bienestar y que su alteración influía en su funcionamiento, es decir, en el rendimiento físico, en la capacidad intelectual, en la resistencia a ciertas enfermedades, en el estado psíquico y en general en su desempeño social y laboral. Bajo esta mirada se transformó la condición nutricional no sólo en un factor que afecta el crecimiento y desarrollo sino que también puede convertirse en una con-

dición de desventaja e inequidad ante la sociedad, ya que la mayor prevalencia de desnutrición se manifiesta en los estratos más pobres, en especial durante la gestación, los primeros meses y años de vida, y durante la vejez.

De acuerdo con las proyecciones poblacionales del DANE para 2000, de 1.117.461 habitantes que vivían en Bogotá en condiciones de NBI, el 13,53% eran niños de 0 a 5 años; el 12,15% entre 6 y 14 años, 13,72% jóvenes entre 15 y 24 años, 20,41% mujeres entre 15 y 49 años (de las cuales 29.000 estaban en gestación o lactancia) y 4,81% adultos mayores de 55 años. Por otra parte, cálculos de la Administración Distrital encontraron que para 2000 cerca de 10.477 niños, jóvenes, hombres y mujeres habitaban en las calles de la ciudad. De otra parte, se estimaba que de la población que asistía a consulta a las ESE, el 21% de los menores de 7 años y más del 50% de los niños de 12 a 49 meses padecen de algún tipo de desnutrición; al igual que el 40% de las mujeres entre 15 y 49 años. El 87% de las mujeres en el tercer trimestre de la gestación presentaban deficiencia de hierro.

Frente a este enorme universo de ciudadanos que requerirían un complemento o un suplemento alimentario, *Nutrir para el futuro* enfocó buena parte de sus energías no sólo a ayudar a aquéllos que ya sufrían de desnutrición y sus consecuencias, sino en la prevención por medio de una mejor nutrición, tal y como lo habían determinado tiempo atrás. No sobra recordar que buena parte de las propuestas de *Nutrir para el futuro* nacieron del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003, proyecto que surgió hace cuatro años por iniciativa de la

SDS. En ese entonces, la entidad convocó a las diferentes instituciones, incluyendo organizaciones no gubernamentales, que trabajaban por la nutrición y mejoramiento alimentario en la ciudad con el fin de buscar puntos en común y comenzar a trabajar de manera conjunta por el mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población en edades y condiciones extremas. Durante varios meses, representantes de estas entidades trabajaron, con las tensiones naturales, en la construcción colectiva de una política que recogiera esfuerzos aislados y recursos bajo una finalidad clara. El resultado fue el Plan de Alimentación y Nutrición, el cual comenzó a ejecutarse de manera tímida.

Para evitar que todo ese esfuerzo se viera truncado con el cambio de Administración en 2001, las directivas del programa trataron de reunirse con los candidatos, en especial con Antanas Mockus, quien aceptó integrar buena parte de los principios y fines dentro del Objetivo de Justicia Social. Una vez fue adaptado y aprobado en el Plan de Desarrollo, el Plan de Alimentación no sólo fue relanzado bajo el nombre de *Nutrir para el futuro*, sino que además contó con la determinación política del Alcalde de posicionarlo como un programa prioritario de la ciudad y llevó a todas las instituciones a aportar recursos y a trabajar por su desarrollo.

Este tratamiento conjunto del problema cambió la forma de trabajar. Las administraciones han tenido una preocupación sobre el estado nutricional de su población, en especial de los menores, pero como el área de salud era la que hacía el diagnóstico de lo que estaba sucediendo, ya

que era la que atendía las consecuencias, también se le entregaba la solución. Además, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o el DABS hacían intervenciones de acuerdo con sus criterios (cada uno usaba diagnósticos y formas de medir la desnutrición diferentes) y prioridades, y era común que muchas veces atendieran a las mismas personas. Al convertirse en una preocupación de ciudad, todos empezaron a trabajar de manera intersectorial no sólo para superar los problemas de desnutrición, sino para prevenir sus causas y sus consecuencias.

Una de las metas del programa *Nutrir para el futuro* en el Plan de Desarrollo fue la de “mantener y mejorar la situación nutricional de 171.000 niños, niñas, mujeres en gestación, adultos y adultas mayores, ciudadanos y ciudadanas de la calle, a través de programas de asistencia y ayuda alimentaria”. Esto prioriza las acciones, pues se sabe por experiencia que el crecimiento y desarrollo dependen de factores que se gestan desde el periodo prenatal. La ausencia de control durante el embarazo, enfermedades crónicas de la madre, infecciones y dietas inadecuadas, determinan en cierta medida algunos factores biológicos de riesgo de desnutrición intrauterina.

Para enfrentar estos problemas, se comenzó un trabajo mancomunado de hospitales, entidades aseguradoras y de ayuda distrital para mejorar las condiciones nutricionales de las madres en embarazo, unas con suplemento alimenticio y otras con micronutrientes, como vitamina A y hierro. Además, se comenzó un intenso trabajo para promover la lactancia materna, por lo menos hasta los seis meses, tiempo durante el cual la madre y el bebé siguen recibien-

AÑO	NÚMERO DE CASOS	NÚMERO DE NACIMIENTOS	RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA POR 100,000 NACIDOS VIVOS
1990	117	92.235	126,85
1991	95	97.801	97,14
1992	88	97.761	90,02
1993	92	101.285	90,83
1994	93	110.170	84,41
1995	80	103.561	77,25
1996	98	108.045	90,70
1997	121	108.055	111,98
1998	126	136.458	92,34
1999	109	126.067	86,46
2000	114	122.863	92,79
2001	92	119.044	77,28
2002	73	114.940	63,51

Tabla 2
Comportamiento de la
Mortalidad Materna en Bogotá,
1990 - 2002²¹

do los micronutrientes necesarios para tener una mejor nutrición y salud.

El año pasado se logró implementar la estrategia Amigas de la Mujer y de la Infancia en que participan de manera activa 67 instituciones, 14 más de las programadas. El trabajo coordinado promueve la lactancia exclusiva de los recién nacidos hasta los 6 meses. A junio pasado la prevalencia de esta importante forma de nutrición creció un 25%. Esto demuestra la importancia de trabajar en forma transversal. Antes, cada institución daba instrucciones diferentes a las madres acerca de la lactancia y no había criterios unificados sobre su promoción, ya que unos la sugerían hasta los 4 meses, otros hasta los 6 y algunos incluso hasta los 2 años. Hoy día, en todos los hospitales, entidades de apoyo social, ARS y EPS se trabaja con planes conjuntos que permiten detectar y restablecer problemas nutricionales, pero cada vez más el énfasis es sobre la prevención, lo cual ha permitido una disminución de las enfermedades en los niños y generar más afecto entre madres e hijos.

También en micronutrientes se ha trabajado en mejorar las coberturas de suplementación con hierro a menores de 12 años. Durante esta Administración se ha logrado llegar a 352.635 niños y niñas suplementadas (48.622 en 2001, 194.801 en 2002 y 109.212 a septiembre 30 de 2003). Todas las ESE de primer nivel están dando suplemento a gestantes y menores de 12 años, y muchas están llegando hasta las escuelas y colegios para proteger de manera integral a los menores. A septiembre pasado se había cubierto 97.720 escolares por medio del Plan Obligatorio de Salud y 254.915 por estrategia poblacional y UEL. En gestantes y madres lactantes, se logró una cobertura con suplementación con micronutrientes de 50.731 en 2001, 121.748 en 2002 y 43.984 a septiembre 30 de 2003. Por su parte, las ESE comenzaron una estrategia para la suplementación de los niños y niñas menores de 3 años con Vitamina A con el fin de prevenir la morbi mortalidad por enfermedades infecciosas en esta población.

Así como hay una preocupación por buscar que cada vez los niños se desarrollen y nazcan en mejores condi-

ciones nutricionales y afectivas, uno de los programas más visibles e importantes de *Nutrir para el futuro* ha estado en darle complemento alimenticio (refrigerio) a los menores que asisten a las escuelas y colegios distritales. Un modelo de administración que no sólo se preocupa por dar educación, sino porque los menores que allí asisten tengan las condiciones para hacerlo bien.

Esta meta impuso un mayor trabajo coordinado e interinstitucional del DABS, el ICBF, IDIPRON, y de las Secretarías de Educación y de Salud, entre otras. Una de las prioridades del programa fue la de buscar que todos los niños y niñas que asisten a las escuelas y colegios del Distrito recibieran gratis un refrigerio. Esto no sólo ayudaba a complementar o apoyar su nutrición, sino que a la vez permitía que tuvieran un mejor rendimiento académico y, lo más importante, buscaba reducir la deserción escolar. Además de los beneficios lógicos del estudio, los padres encontraron en las instituciones educativas un soporte para alimentar a sus hijos.

Para evitar duplicidades, se acordó que el Distrito cubriría las instituciones educativas de los estratos 1 y 2, y el ICBF las del estrato 3. Esta repartición también buscó saltar una barrera frente a los apoyos alimentarios del ICBF. Por política, esta institución cobra por cada refrigerio una cuota de recuperación, lo que se convertía en un impedimento pues miles de padres no tenían los recursos para pagarla. Si bien las personas del estrato 3 tienen más recursos, allí también van estudiantes de estratos 1 y 2. Para evitar la barrera de la cuota de recuperación, que según estudios recientes del ICBF afecta a los más pobres en vez

de ayudarlos, la Administración ha hecho un trabajo con todos los alcaldes locales para que con sus recursos paguen las cuotas. Los resultados se han visto y el trabajo y aporte de todas las entidades han redundado en el beneficio de miles de niños. Otra de las barreras que se levantó era aun más discriminatoria. Como no había suficientes recursos ni políticas claras para darles refrigerios a todos los niños, en la mayoría de centros educativos se les daba alimento en especial a los que más lo necesitaban, pero otros sólo se conformaban con ver. Hoy todos reciben su complemento sin barreras.

Pero la importancia de alimentarse bien no sólo afecta a Justicia Social sino a otros Objetivos del Plan de Desarrollo. Como lo advertía el Alcalde Mockus al comienzo del programa: “el que no come bien, no puede estudiar ni aprender al 100%. Quien no come bien, no le dan ganas de trabajar, no es productivo y sufre problemas de salud. La nutrición es un factor de justicia social preponderante”. Por eso, en el contexto de este programa también hay algunos vínculos entre la visión alimentaria de Justicia Social y el problema de seguridad alimentaria de la ciudad que se detectó en el Objetivo de Productividad.

Durante 2001 se logró cubrir a un total de 410.955 personas con complemento y asistencia alimentaria. En 2002 fueron 468.527 y, para septiembre de 2003, estas

²³ La serie de la mortalidad materna 1990-2002 se revisó y ajustó de acuerdo con los datos oficiales del DANE, del Sistema de Estadísticas Vitales, Certificados de Defunción (lugar de ocurrencia 1990-1997, lugar de residencia 1998-2002). Nacimientos: SIS 116 1990-1997 y certificados de nacimiento 1998-2002. 2001 y 2002, cifras preliminares.

coberturas están en 477.058 personas, 242.933 con fondos de la ciudad y 234.125 con recursos del ICBF que son del orden nacional. A 30 de junio de 2003, *Nutrir para el futuro* llegaba a 128.703 preescolares, 305.025 escolares, 6.143 escolares desplazados, 14.796 gestantes, 10.802 ciudadanos de la calle, 255 adultos mayores, 676 menores con medidas de protección y 3.615 adolescentes. Aunque esta enorme labor de justicia social se ha fortalecido gracias a la coordinación intersectorial entre el DABS, ICBF y SED para la asignación de cupos en programas con el fin de evitar duplicación de intervenciones y aumentar coberturas, cálculos de estas entidades muestran que aún falta entre un 15 y un 20% de población por cubrir con complemento alimenticio, cubrimiento que la próxima Administración debería comprometerse a proteger.

Otro de los compromisos de *Nutrir para el futuro* fue: "...fortalecer los aspectos pedagógicos tendientes a mejorar los hábitos alimenticios de las diferentes poblaciones...". Al comienzo de la ejecución del Plan *Bogotá para vivir todos del mismo lado* esta estrategia tenía un pobre desarrollo en el Distrito e incluso a nivel internacional. Por esta razón, se desarrolló todo el proceso de construcción de la propuesta de trabajo lo cual implicó que al comienzo los logros fueran más lentos. Para final del año 2002, el grupo intersectorial ya tenía definida la estrategia de trabajo en hábitos alimentarios, de tal forma que se adaptaron y ajustaron para el Distrito las guías alimentarias de la población colombiana que desarrollaron el ICBF y el Ministerio de Salud, y con estos lineamientos se seguirán trabajando las intervenciones educativas dirigidas al cambio en hábi-

tos alimentarios que se desarrollen en las diferentes instituciones del Distrito Capital.

En 2003, el grupo intersectorial, una vez definida la estrategia de trabajo en hábitos alimentarios, fortaleció acciones e intervenciones de información, educación y comunicación, no sólo a los beneficiarios de programas de instituciones participes en la implementación del programa *Nutrir para el futuro*, sino a la población general. Se inició el desarrollo de una estrategia de comunicaciones con el fin de fomentar hábitos alimentarios adecuados a través del trabajo con tenderos, y la definición de los combos nutricionales para la gestante. Se publicaron y distribuyeron plegables informativos sobre suplementación con micronutrientes. Se imprimieron 3.600 cartillas de *Pautas para una alimentación saludable* con recomendaciones para la alimentación normal por ciclo vital. Se desarrolló la estrategia de distinción sanitaria en restaurantes populares: se han inscrito 160 restaurantes, acreditado 3 y 25 están listos para acreditación. Se realizó la primera Feria Distrital de Nutrición en coordinación con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), grupos intersectoriales locales, ESE, Policía Nacional y CRU en la cual participaron 3.000 personas de las 20 localidades del Distrito.

En hábitos de vida saludables, durante 2002, se elaboraron los contenidos y distribuyeron 950.000 cartillas sobre *Comer bien para vivir mejor* con el fin de promover hábitos alimentarios adecuados en la población. Se publicó e inició distribución de afiche con el mensaje "No coma riesgos" con el fin de promover una conducta de autocontrol

del consumo de alimentos en la calle y de normas mínimas de higiene de los alimentos.

Para el caso de la población desplazada, opera una unidad móvil conformada por un equipo de profesionales de diferentes áreas: nutrición, psicología y trabajo social. Durante el año 2003, el DABS cuenta con 351 cupos para familias gestantes, adultos y adultas mayores, y niños y niñas desplazados, y el ICBF cubre a 6.143 niños y niñas desplazados escolarizados con complementación alimentaria.

BOGOTÁ CIUDAD FRATERNA

Uno de los programas en el que se ha realizado un profundo e interesante trabajo en la búsqueda de una ciudad con mayor justicia social, más solidaria y con mayor corresponsabilidad es *Bogotá ciudad fraterna*, que le ha permitido a niños y niñas, hombres, mujeres y adultos mayores, habitantes de la calle y personas con limitaciones físicas o mentales ser protegidos por medio del fortalecimiento de vínculos familiares, comunitarios y sociales que en últimas generan condiciones de autonomía e impulsan proyectos de vida digna.

A través de 15 proyectos, liderados por el DABS, IDIPRON y en menor medida el IDR, la ciudad ha mantenido y desarrollado programas que podrían ser denominados de asistencia social. Entre éstos, se destacan tres: *¡Movilicémonos! Apoyo adecuado transitorio para familias en riesgo*, *Talentos y oportunidades para la generación de ingresos* y *Atención a la vejez*.

¡Movilicémonos! Apoyo adecuado y transitorio para familias en riesgo se diseñó para darle ayuda oportuna y tran-

sitoria a familias y personas que se encuentran en emergencia, calamidad, o crisis. Este programa trabajó en dos modalidades. Una de atención puntual, en la que la ciudad entregó apoyos alimentarios, alojamiento transitorio y auxilios funerarios para que familias de escasos recursos pudieran sepultar a sus seres queridos. El otro tipo de intervención, la social focalizada, permitió atender a familias y personas en grave situación social, ubicadas en áreas de alto deterioro social y urbanístico que pusiera en peligro sus vidas. El rápido avance de la construcción del parque Tercer Milenio en el centro de la ciudad obligó a focalizar la acción en el barrio Santa Inés-El Cartucho. La difícil situación de vulnerabilidad de las personas que vivían allí hizo que 862 familias (3.208 personas) fueran atendidas en 160 alojamientos transitorios y terapéuticos.

Para muchas familias que vivían en esta zona, cuyos miembros tenían hábitos de consumo crónico de sustancias psicoactivas, el DABS trabajó no sólo en darle alojamiento sino en desarrollar procesos de estabilización social, de capacitación, de búsqueda laboral así como su protección a través de las redes de servicios del Distrito. Frente a una meta de atender a 160 familias, el Objetivo se cumplió en un 130%.

Además de este trabajo en el centro, el programa también ayudó a que 4.214 familias en crisis, emergencia, calamidad o contingencia (17.126 personas) fueran atendidas en la mayoría de localidades, con mayor énfasis en las localidades de Tunjuelito, Engativá, Usaquén, Ciudad Bolívar y San Rafael por emergencias. El principal apoyo entregado a estas personas consistió en bonos para mercado,

medicamentos, artículos para bebé, auxilios funerarios, ropa o calzado para adultos, artículos para niños y niñas, así como desayuno, almuerzo, y comidas. La principal causa para solicitar ayuda entre las mujeres es por alimentos y en los hombres de auxilio funerarios. El 20% de los hombres solicitó ayuda de medicamentos, el 8,4% de las mujeres lo hizo.

Para fortalecer la atención y hacer una adecuada focalización, el 72.8% de las personas atendidas por la oficina del proyecto recibieron una visita domiciliaria. Del total de personas, el 62% de los casos fueron atendidos y solucionados de manera inmediata, el 7,6% entre uno y tres días, el 10% entre cuatro y siete días, y el 19% más de una semana.

Otra de las formas de ayudar a las personas en situación de exclusión fue el programa *Banco de talentos y oportunidades*, con el que se buscó que jefes cabeza de hogar, en especial mujeres, desarrollaran o fortalecieran sus capacidades con el fin de realizar una labor que les permitiera obtener un trabajo digno con el cual obtener recursos para vivir.

El DABS, con la ayuda de otras entidades, asumió el reto del Plan de Desarrollo de apoyar la generación de ingresos a 40.000 personas en condición de mayor vulnerabilidad, en especial mujeres en jefatura de hogar. Este programa permitió, por medio del esfuerzo mancomunado entre Distrito, entidades nacionales y empresas privadas, generar procesos sostenibles de aprendizaje y de autoayuda para que estas personas encontraran un trabajo digno y pudieran vivir un verdadero proceso de inclusión social.

Para lograrlo se avanzó en la formación y capacitación formal e informal en los Centros de Desarrollo Comunitario y del *Banco de talentos y oportunidades* del DABS mediante 14 alianzas estratégicas con sectores públicos y privados. Esta capacitación permitió el desarrollo humano de las personas para que, entre otras cosas, pudieran elaborar un proyecto de vida. A la formación básica, en especial de lecto-escritura y educación básica primaria, se sumó una formación técnica ocupacional y para el trabajo.

En otro frente, se permitió que las personas aprendieran, actualizaran o acreditaran sus conocimientos, habilidades y destrezas ocupacionales. Esto siempre enfocado a que esa capacitación lograra satisfacer las necesidades de demanda del sector productivo. Para la capacitación laboral se firmaron alianzas con diferentes entidades públicas y privadas, como la casa de la Mujer Trabajadora de la CUT, para la profesionalización del trabajo doméstico y constitución de una unidad productiva de aseo y limpieza. A este programa ingresaron 708 personas. Con la EAAB se capacitaron las Cuidadoras de Agua, con lo cual se le permitió a 279 mujeres formarse y trabajar en la limpieza de tanques. Otros programas se desarrollaron con la Corporación Minuto de Dios, Jardín Botánico, IDR, DAMA, Fundación Corona y UESP.

De igual manera, el programa permitió incubar o constituir 12 cooperativas de trabajo asociado y 3 empresas asociativas de trabajo, en las que participaron 453 personas. Esto permitió vincular personas con esquemas laborales a la EAAB, Corporación Minuto de Dios, IDR y Jardín Botánico.

En 2001 se vincularon 6.034 personas a procesos de formación (107,75% de cumplimiento con relación a los 5.600 programados). El esfuerzo se concentró en mujeres cabeza de familia, jóvenes y familias en pobreza. A la vez, se iniciaron procesos de formación artística con jóvenes. Desde los centros de desarrollo comunitario se promovieron y desarrollaron procesos de formación técnica. Se vincularon 2.469 personas a actividades de generación de ingresos. Se mantuvieron los 28.700 cupos de protección especial a niños, niñas, jóvenes y adultas mayores, a la vez que se incrementaron éstos en 642, para un total de 29.342 (100,66%, con relación a la meta).

En total fueron apoyadas 64.997 personas entre mujeres jefes de hogar, habitantes de la calle, vendedores ambulantes y estacionarios, jóvenes de sectores populares, y personas de estratos uno y dos. Esto significó un cumplimiento del 151% frente a la meta de llegar a 40.000 personas.

En definitiva, el *Banco de talento y oportunidades* dejó preciosas historias de inclusión social y de experiencia constructiva en la asistencia pública. Desde su creación, hace un par de años, se pudieron identificar y registrar 7.112 ciudadanos, 71% mujeres y 29% hombres, de los cuales 59% de las mujeres y 77% de los hombres son jefes de hogar, con un predominio del bajo nivel de escolaridad pues casi la mitad cuenta con primaria o educación básica incompleta. La próxima Administración podría ofrecerles la oportunidad de capacitación y de generar ingresos a las 4.732 personas registradas que no accedieron a estos servicios. A su vez, podría mantener y aumentar las alianzas de capacitación y vinculación laboral.

El Plan de Desarrollo planteó mantener en 28.700 el número de cupos año y ampliar en 450 la atención y protección para el reintegro a sus familias y grupos sociales a niños, jóvenes, adultos mayores y ciudadanos de la calle. Como la mayoría de beneficiarios son los adultos mayores, la Administración mantuvo el programa de *Atención a la vejez*. Esta población ha sido atendida bajo tres modalidades. Subsidio a la demanda, que apoya con recursos económicos mensuales a los adultos mayores para satisfacer sus necesidades de subsistencia. La otra atención institucionalizada es ayuda a los adultos mayores en situación de abandono, que por sus condiciones de salud requieren cuidado especial. Por último, están los clubes de ancianos, los cuales atienden a población residente en zonas de pobreza que tienen garantizada su subsistencia, pero que requieren espacios de encuentro para actividades culturales y sociales.

Una forma de evitar que los adultos mayores fueran despojados de sus referentes familiares y que terminaran en instituciones de ayuda está en la entrega de un subsidio mensual. Estos recursos, que en muchos casos terminan siendo un aporte valioso para el núcleo familiar, se dividen en dos categorías de acuerdo con sus necesidades: un pago mensual de 166.000 pesos o uno de 84.000. Este subsidio le ha permitido a miles de adultos mayores mantener sus lazos de afecto con sus familias. A septiembre de 2003, según cifras del DABS, 26.364 adultos mayores estaban siendo atendidos con los subsidios y 1.812 en instituciones especializadas.

La Administración logró mantener y ampliar a 31.564 cupos destinados a darle protección integral a la pobla-

ción más vulnerable como menores víctimas de abandono, delitos sexuales o explotación en el trabajo, al igual que habitantes de la calle, menores y adultos con limitaciones físicas o mentales, trabajadores sexuales y familias de Santa Inés-El Cartucho. En general, la meta de cumplimiento frente a lo establecido en el Plan fue del 108%. Las personas atendidas con los cupos fue de 68.578.

OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO

Los mayores logros del programa *Obras con saldo pedagógico* no han estado en el número de proyectos realizados por el programa que lidera Acción Comunal en las comunidades, sino en la recuperación de una valiosa metodología que sin duda deberá ser aprovechada en el futuro por las entidades del Distrito.

En la primera Administración de Mockus, *Obras con saldo pedagógico* nació como un acompañante de la política de Cultura Ciudadana con el fin de acercar la Administración y el quehacer de la función pública a las comunidades. Con un trabajo mancomunado con las organizaciones sociales, en especial las Juntas de Acción comunal (JAC), se buscaba, por medio de la construcción de algunas obras de beneficio común, ayudar a formar una mejor sociedad.

Durante esa primera Administración se hizo un trabajo intenso, en el que se buscaba brindar capacitación para que cada organización seleccionara las mayores necesidades, hiciera un consenso sobre las obras, presentara los proyectos y realizara un control sobre la ejecución. Durante esos primeros tres años, el programa acompañó a las

JAC en 230 obras (parques, salones comunales y vías o escaleras de acceso), en los que se demostró que estas asociaciones sociales podían ejecutar eficientemente y de manera honrada los recursos públicos. Más que realizar un volumen de obras, se buscaban mejorar las organizaciones barriales.

Durante la Administración Peñalosa, *Obras con saldo pedagógico* fue objeto de una expansión que a la postre modificó de manera parcial su finalidad. De manejar unos mil millones al año se le asignaron cerca de 13.000, y de ser un formador de procesos pasó en la práctica a ser un contratista, un ejecutor de obras públicas, que también se extendió a barrios de estratos 3, 4 y 5. Hubo una explosión de organizaciones sociales vinculadas a las jornadas de formación e inscripción del proceso. Este programa fue vinculado no sólo con su nombre como uno de los programas del Objetivo de Justicia Social, sino dentro del programa *Mejoremos el barrio*, y se le asignó la meta de hacer 300 obras en las comunidades más necesitadas.

Al comenzar a ejecutar el nuevo Plan de Desarrollo se encontraron dos grandes problemas: en primer lugar, los cientos de obras dispersas por toda la ciudad que no permitían cumplir con la filosofía del programa, que no era la de contratar y controlar obras, sino la de construir comunidades alrededor de éstas. El otro problema estuvo en que los recursos no llegaron, pues estaban atados a la venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Frente a esto, y tras casi un año de dificultades, se decidió regresar al espíritu original del programa, eso sí, cumpliendo las obras que ya estaban en ejecución. Otras más

fueron ejecutadas bajo el programa *Ecobarrio*, de Acción comunal. Si se mira por el número de obras que se terminaron de ejecutar y que se contrataron, es probable que se hubiera cumplido la meta de 300 obras, pero lo importante fue el giro que se le dio al programa: se renunció a ser un contratista para ser un acompañador y formador de las instituciones distritales y de las comunidades.

A finales de 2002 y comienzos de 2003, *Obras con saldo pedagógico* empezó un trabajo en conjunto con el IDU, Planeación Distrital, la Caja de la Vivienda y la Secretaría de Tránsito. Tras varias semanas de definiciones, se determinó trabajar con la metodología en Patio Bonito, para que un poco más de 50 organizaciones sociales de la localidad escogieran, sobre 14 proyectos, las 4 obras que debían realizarse por 500 millones de pesos. Las obras serían ejecutadas por las organizaciones sociales de la localidad que fueran seleccionadas en una licitación con todos los criterios del IDU. Para ayudar a estas entidades, durante ocho días funcionarios de Acción Comunal asesoraron a todos los interesados. Durante tres horas los representantes de las organizaciones sociales, en un acto de responsabilidad y sin ninguna presión política, priorizaron las obras y, una vez conocido el resultado, todos aceptaron la decisión. Las obras se determinaron sin presiones políticas, salieron del seno de la misma comunidad. Por eso se ejecutaron sin problemas y hoy benefician en especial a los niños y a los estudiantes de esta localidad. El trabajar no sólo desde los barrios sino también desde las UPZ obligó a las comunidades a conocer las necesidades de su localidad, el quehacer de las demás

organizaciones de su localidad y conocer los problemas de barrios vecinos.

Por eso, las entidades del Distrito deben entender y asimilar la metodología de *Obras con saldo pedagógico*, construir con las comunidades las obras e intervenciones que desean, no las que de manera necesaria se quieran hacer desde la Administración Distrital, y darle la ejecución de las obras a las organizaciones locales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de cualquier licitación.

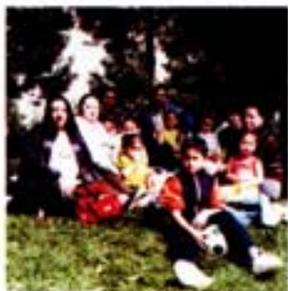
CONCLUSIONES

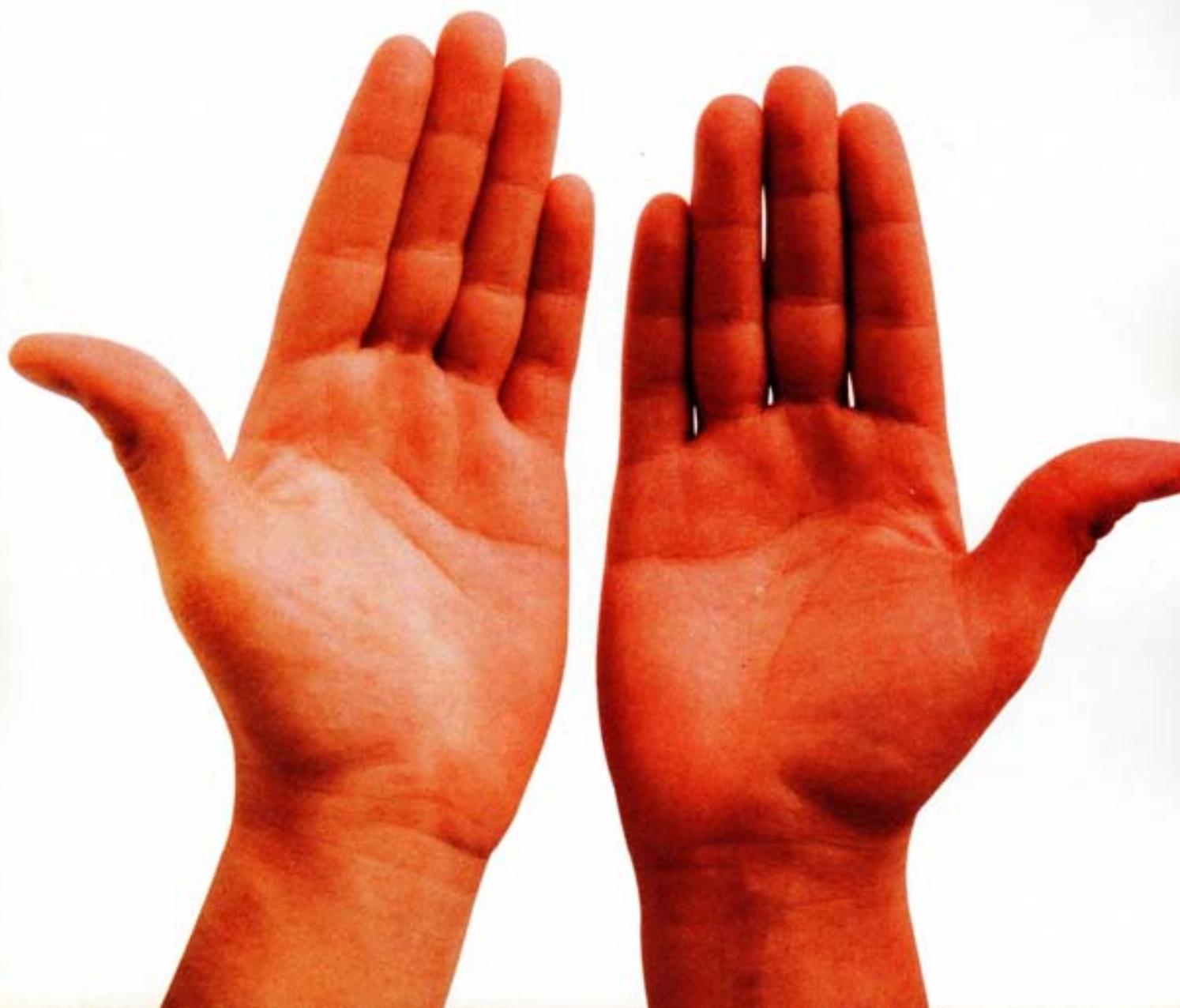
Los resultados en los programas y proyectos realizados en el Objetivo de Justicia Social demuestran que el trabajo transversal entre las diferentes instituciones y dependencias distritales ha permitido dar inicio y avanzar hacia una transformación en la forma de enfocar y enfrentar los problemas y las soluciones de los temas sociales. Este enfoque ha permitido canalizar esfuerzos, ahorrar recursos y obtener resultados que muchos casos superan las metas establecidas.

La consistencia y coherencia en la política social utilizada en las últimas tres administraciones ha permitido aumentar coberturas, sostener y darles viabilidad a instituciones que en el país están deshechas y mejorar los indicadores de salud y calidad de vida de la población a pesar del crecimiento de la pobreza y el desempleo. El concepto de vulnerabilidad, entendido como la carencia de afecto y de las condiciones mínimas de nutrición, educación y habitación, permite dar una solución integral a un problema social antes visto sólo como un problema de falta de recursos económicos y de oportunidades.

Dentro de los muchos logros que la ciudad ha obtenido, gracias en buena medida a la mejora de la cultura de la tributación y a la acción decidida de la Administración de privilegiar la inversión social, el Plan *Bogotá para vivir todos del mismo lado* ha permitido construir una sociedad más justa e incluyente.





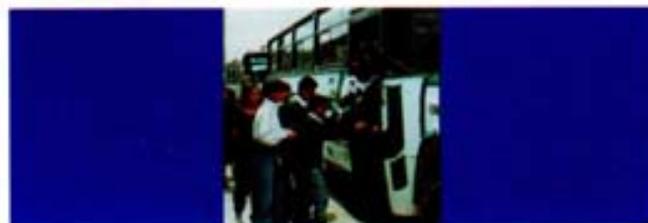


Educación

EDUCACIÓN EN BOGOTÁ 1998-2003:

LOGROS OBTENIDOS Y LECCIONES APRENDIDAS

FRANCISCO PÉREZ-CALLE



Imagínese el lector seis estadios El Campín repletos hasta las banderas, o 190 teatros Jorge Eliécer Gaitán llenos a reventar: esta gigantesca cifra de 322.000 personas es la cantidad de cupos nuevos que Bogotá ha creado con recursos públicos, mayoritariamente en colegios oficiales, desde 1998, en un esfuerzo enorme y sin antecedentes en países en desarrollo, para universalizar la educación básica en la ciudad¹. Simultáneamente, la ciudad ha montado un sistema censal bianual para medir la calidad de la educación en áreas básicas mediante exámenes periódicos a los estudiantes; la información generada por el sistema y el acompañamiento oficial a quienes tienen bajo logro, han permitido cerrar la brecha de puntajes entre estudiantes de colegios oficiales y privados en primaria, en lenguaje y matemáticas. ¿Cómo logró la ciudad esta transformación? ¿Quiénes fueron los beneficiados? ¿Cuáles son sus implicaciones para el futuro? Éstas son las preguntas que orientan este documento, que tiene cuatro partes: primero resume la visión que han tenido los últimos gobiernos de la ciudad sobre la educación; en la segunda parte identifico las variables externas al control de la Alcaldía que, al interactuar con las políticas sectoriales, generaron resultados inesperados, positivos, cuyo análisis seguramente obligará al nuevo Alcalde a ajustar su política de expan-

sión de cobertura; en la tercera parte introduzco los logros más importantes de la ciudad en educación básica; concluyo con los desafíos que enfrenta el sector en Bogotá en el futuro inmediato.

I. LA VISIÓN

Lo primero fue poner la casa en orden. El primer bloque fue el Estatuto Orgánico de Bogotá², adoptado durante la Alcaldía de Jaime Castro (1992-1994), con el que se establecieron las reglas políticas, administrativas y fiscales de la ciudad³. En cuanto a la educación, específicamente, ésta era responsabilidad de la Nación, que la administraba a través de los Fondos Educativos Regionales, FER, uno de los cuales era responsable del sector en Bogotá; por consiguiente, la Secretaría de Educación Distrital (SED, en lo sucesivo), tenía poder limitado, y su capacidad administrativa era muy débil⁴.

La primera Alcaldía de Mockus (1995-1997), que culminó Paul Bromberg, recibió una SED débil y desinformada; al menos existía una nómina para ser pagada, con su monto global, pero la ciudad desconocía cuántos profesores había en nómina, dónde trabajaban, qué clases dictaban, cuántos colegios existían, y cuántos alumnos había en Bogotá⁵.

La Administración Mockus hizo aportes fundamentales para el sector en dos temas: calidad de la educación y gerencia. En efecto, durante su primer gobierno, la SED abrió el camino de la medición de calidad en los colegios de la ciudad, para lo cual organizó un grupo de trabajo responsable de pensar el problema; hoy las pruebas de logro académico son una realidad con varios años de experiencia en la ciudad. También creó la Oficina Académica de la

¹ Agradezco a Antanas Mockus, Margarita Peña (Secretaría de Educación), y Leonardo Villa (Subsecretario de Planeación), por su generoso apoyo a una investigación sin restricciones y por sus comentarios y sugerencias a la versión anterior. También agradezco a Juana Díaz, Mary Simpson, Aura Parra y Michael Espinel por su plena colaboración desde la Secretaría de Educación. Los comentarios de Felipe Barrera fueron oportunos. Las afirmaciones son enteramente mi responsabilidad.

² Decreto 1421 de 1993.

³ Otra pieza clave en el ordenamiento de la ciudad fue separar al Concejo de las juntas directivas de los servicios públicos.

⁴ El Secretario de Educación de la época, Eduardo Barajas, heredando el problema del nombramiento de cientos de maestros sin disponibilidad presupuestal en la Administración anterior, incorporó a estos maestros a las plantas de personal oficiales con todas las dificultades propias de la maraña de regímenes contractuales y pensionales de los educadores en la época. Ésta habría sido la primera decisión en el proceso de ordenar las plantas de personal de profesores del Distrito.

⁵ Exposición de José Luis Villaveces, Secretario de Educación de la época, en su conferencia en el foro "Bogotá Piensa a Futuro". Universidad de Los Andes, septiembre 17 de 2003.

SED para sostener un diálogo sobre contenidos de la educación con los maestros y los rectores, pues la SED hasta entonces sólo se ocupaba de asuntos administrativos. También puso en marcha la descentralización en la ciudad: la Ley de Descentralización⁶ entró en operación en 1994, y Bogotá se dio a la tarea de cumplir los requisitos para que la Nación le entregara la administración del sector educativo. Este proceso de *certificación* obligó a la ciudad a conseguir un primer nivel de organización, gracias al cual pudo manejar autónomamente el sector con los recursos captados nacionalmente para financiar la educación⁷. La ciudad también descentralizó la administración del sector *dentro* de sí misma, creando los *Cadeles*⁸ en distintas zonas de la ciudad, los cuales han sido instrumentales para la operación de un sector enorme en recursos, personal y usuarios. Finalmente, inició el lento y difícil proceso, que aún no ha concluido, de conquistar una mayor autonomía para las escuelas oficiales de la ciudad.

La Alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) recibió una SED mejorada, certificada para manejar con autonomía el sector, aunque aún débil para planear. Era el momento de profundizar el ejercicio de esa autonomía y de usar los nuevos dineros transferidos por la Nación. La Alcaldía de Peñalosa por sí misma introdujo innovaciones adicionales y las puso en marcha, mientras Mockus (2001-2003) tomó la decisión política de continuarlas y fortalecerlas, ratificando a Cecilia María Vélez, Secretaria de Educación desde 1998, impulsadora de varias de las innovaciones, y luego nombrando a Margarita Peña, quien consolidó la visión de la educación básica de la ciudad. Esta

visión, basada en toda la historia mencionada, puede resumirse en los siguientes seis puntos:

1. Asignación de recursos centrada en el alumno

Quizás la idea más importante de la estrategia educativa de la ciudad ha sido asignar los enormes recursos de la educación pública con base en reglas claras vinculadas al número de alumnos. Esta política tiene tres implicaciones importantes. Primero, hace del estudiante el centro de la acción del sector, por comparación al esquema anterior donde el maestro era el centro⁹; la implicación no es retórica: obliga, por ejemplo, al diseñador de políticas a observar variables como el número de alumnos por maestro y a intervenir corrigiendo inequidades en la distribución de docentes por alumno, como las encontradas en la ciudad y en el país. En efecto, la segunda implicación de esta política es que contribuye a corregir problemas de *equidad*, entendida de una forma no convencional: la distribución espacial de los maestros en los colegios de la ciudad, por ejemplo, respondía más a sus preferencias por ciertas zonas geográficas y poblaciones estudiantiles, que a la distribución de la población en edad escolar, especialmente la de zonas más deprimidas, donde la actividad docente es menos confortable y más exigente; luego una distribución de recursos ligada a los alumnos generaría mejoras en esta forma de la equidad, como en efecto las ha producido. La tercera implicación de esta política es la rendición de cuentas, pues reglas claras hacen al sistema más transparente. Los antecedentes de esta política son las ideas reformistas de la descentralización educativa, en auge para la época¹⁰.

2. Expansión de cobertura con un nuevo portafolio de opciones

Anterior a la experiencia de Bogotá, la fórmula obligada para expandir cobertura era la construcción de colegios adicionales. La ciudad aplicó tres nuevas modalidades, dos de ellas inéditas en el país, que como veremos han producido sus frutos.

a. La estrategia central para expandir cobertura fue el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada (eficiencia). En buena medida, esta estrategia resulta de una asignación de recursos más eficiente, ligada al número de alumnos; pero también incluye el aumento del número promedio de alumnos por grupo, convertido en estándar: la SED dispuso, para los colegios oficiales, un aumento en el número mínimo de alumnos por grupo a 25 en preescolar, 35 en primaria y 40 en secundaria. Dispuso también que, para hacerlo posible, se unificarían colegios con tamaños pequeños conformando otros más grandes que ofrecieran el ciclo educativo completo, desde preescolar (llamado *grado cero* en el sector oficial) hasta grado 11.

b. La segunda estrategia fueron los colegios en concesión para expandir la cobertura con mejoras en calidad. El esquema consiste en la construcción de colegios oficiales con adecuada dotación e infraestructura física, para atender niños en localidades pobres, cuya administración y operación es entregada a operadores privados sin ánimo de lucro “que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del ICFES”¹¹. La concesión se firma por un periodo inicial de quince años y el concesionario recibe una remunera-

ción por alumno menor al costo unitario en los colegios oficiales de la ciudad¹² “que sólo ofrecen jornadas de medio día” por oposición a los colegios en concesión que

⁶ Ley 60 de 1993.

⁷ El Acta de certificación se firmó en diciembre de 1995. La certificación consistía en el cumplimiento de ocho requisitos establecidos en el Decreto 2860 de 1994, reglamentario de la Ley 60 de 1993.

⁸ Centros Administrativos de Educación Local.

⁹ Mientras que para la época existía un extenso Estatuto Docente que detallaba los derechos de los educadores –varias veces vulnerados en el pasado dicho de paso sea–, no existía en el país ningún instrumento equivalente que hiciera explícitos los derechos de los alumnos. Existía, en efecto, la disposición constitucional que prevé educación gratuita por cierto número de años, pero ninguna norma precisaba los recursos a los que cada estudiante debiera tener acceso. En forma análoga, esta precisión sí existe en el sector salud, donde los asegurados tienen un detallado plan de beneficios (el Plan Obligatorio de Salud), que precisa los servicios y otros recursos a los que tiene derecho, susceptibles por demás a acción de tutela si no le son provistos.

¹⁰ Los trabajos de la Misión Social y el Ministerio de Educación Nacional, Francisco Pérez, Eduardo Wiesner, la Comisión de Racionalización del Gasto, y los Planes de Racionalización y Convenios de Desempeño entre la Nación y las entidades territoriales, promovidos por Planeación Nacional, son los que inicialmente propusieron y gestionaron la adopción territorial de un sistema de gasto educativo por alumno atendido. Véase entre otros: Misión Social y Ministerio de Educación. *Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos en el Sector Educativo*. Bogotá: mimeo, 1996; Pérez Calle Francisco. *Cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de la Educación Básica*. Bogotá: Misión Social (mimeo), 1997; Wiesner, Eduardo. *El fortalecimiento de la gestión educativa en Colombia: marco conceptual y estrategia*. Bogotá: Ministerio de Educación y BID (mimeo), 1997.

¹¹ Villa, Leonardo y Duarte, Jesús. *Los Colegios en Concesión de Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar*. Bogotá: BID (mimeo), 2002.

¹² El monto según los autores es de US\$475 por niño al año frente a US\$595 de costo en colegios oficiales. La diferencia se explicaría por maestros menos costosos en colegios en concesión.

ofrecen jornada completa¹³. La calidad alcanzada por estos colegios sería superior por varias razones, entre ellas: (i) el rector es autónomo para seleccionar sus maestros conforme al proyecto educativo que quiere implementar (los rectores de colegios oficiales no pueden nombrar a su equipo); (ii) el tiempo efectivo de estudio es mayor frente al de los colegios oficiales; (iii) se cuenta con más y mejor infraestructura física y dotación; (iv) los operadores vincularían docentes con experiencia en atención de estudiantes con los problemas propios de la pobreza. Un antecedente de esta estrategia son los colegios del Municipio de Condes en Chile, aunque la población que atienden es distinta. No conozco evaluaciones disponibles sobre esa experiencia.

c. La tercera estrategia son los subsidios a la demanda, ofrecidos mediante el *Banco de cupos*, para asistir a un colegio privado en caso de que el beneficiario no encuentre lugar en colegios oficiales cercanos a su residencia. La SED evalúa colegios privados interesados en vincularse al programa; los colegios aprobados se integran al *Banco de cupos*¹⁴; la SED asigna el cupo en un colegio cercano a la residencia del niño inscrito; el valor del subsidio, que recibe el colegio, es la tarifa del respectivo del colegio. Esta estrategia desarrolla dos programas precedentes: *Subsidios a la demanda*, SUDE, financiado con recursos nacionales, y parcialmente el programa PACES, para educación secundaria, donde el estudiante recibía el subsidio y escogía el colegio. Una evaluación de impacto de este último encontró que los beneficiarios de los subsidios, comparados con quienes no los recibieron¹⁵, amentaron la probabilidad de

terminar octavo grado, mantenerse solteros mientras estudian y dedicar menos tiempo al trabajo infantil. Además, tendieron a cambiarse a colegios privados, y aunque la mayoría ya asistía a estos colegios, varios de los beneficiarios optaron por cambiarse a otros más costosos¹⁶, seguramente buscando una educación de mejor calidad.

3. Los pobres son la prioridad

Los nuevos cupos creados con las estrategias mencionadas serían asignados a niños y jóvenes de estratos 1 y 2, tanto aquéllos que no asistían al colegio como los que pagaban colegios privados, relevándolos de la carga del pago. La política señaló que los colegios en concesión (23 construidos hasta la fecha) fueran edificados en las localidades más pobres para el acceso de estudiantes de niveles 1 y 2 del SISBEN.

4. Un termómetro del aprendizaje

Además de cobertura focalizada, se privilegia la calidad. La iniciativa que se ha venido desarrollando consiste en aplicar exámenes estandarizados a los estudiantes de todos los colegios públicos y privados de la ciudad para evaluar cuánto han aprendido en algunas materias claves. Así, se han evaluado los cursos 3º, 5º, 7º y 9º en matemáticas, lenguaje y ciencias; con este sistema la calidad de la educación deja de ser un problema de insumos para medirse por resultados. Como con la política de asignación de recursos, el alumno permanece en el centro de atención y observación del sistema.

La iniciativa de medir el *logro académico* con los exámenes tiene varias propiedades. Primero, mejora la eficiencia del sistema al proveer información periódica a los

colegios sobre los aspectos en los que van bien y mal; también les permite compararse con la ciudad y la localidad. De hecho, los colegios han mejorado su rendimiento en estos exámenes, en buena parte, es de esperar, por el solo acceso a la información. Los exámenes también le ayudan a la ciudad a evaluar la educación de Bogotá en su conjunto y a identificar los colegios con más bajos puntajes para apoyarlos. Así, en vez de asignar recursos limitados para mejorar calidad indiscriminadamente a todos los colegios, el esfuerzo puede concentrarse en los colegios con mayores debilidades, reduciendo brechas de calidad entre los colegios.

5. Profesionalización de la SED

Implementar estos ambiciosos cambios requería convertir la que fue por muchos años una débil SED en una nueva organización con mayor capacidad técnica, especialmente en planeación, con información para tomar decisiones. De hecho, todas las políticas mencionadas son intensivas en información.

6. Construir sobre lo construido

Mockus entendió que para consolidar los cambios se requerían varios años de continuidad de las políticas. Por lo tanto, ratificó al equipo precedente en la SED para consolidar y profundizar la visión que se venía acumulando de años atrás. Desconozco trabajos que cuantifiquen las ganancias de la continuidad en el mejoramiento de las políticas en una organización, pero es plausible asumir que la continuidad permite refinar la forma de hacer las cosas y mejorar en la obtención de resultados. Esto, justamente, está sucediendo en Bogotá.

II. LA VISIÓN, PUESTA A PRUEBA

Los resultados que se obtienen con las políticas públicas dependen de lo que hagan los gobernantes (la *visión*, en este caso), pero también de factores externos que éstos no controlan y que a veces son difíciles de anticipar, como el comportamiento de la economía y las decisiones de los individuos afectados por esas políticas. Aquí me referiré a estos factores para mostrar que las políticas de educación de la ciudad, combinadas con factores externos y con reacciones de los beneficiarios, produjeron interesantes resultados.

1. Sustitución de colegios privados por públicos

La expansión de oferta de cupos oficiales de Bogotá atrajo alumnos nuevos al sistema educativo, pero también a estudiantes de colegios privados que se cambiaron al sistema oficial de colegios y subsidios. En efecto, por primera vez en los últimos veinte años en la ciudad, la distribución de la matrícula entre colegios oficiales y privados abandonó su relativa estabilidad en el tiempo¹⁷, en la que

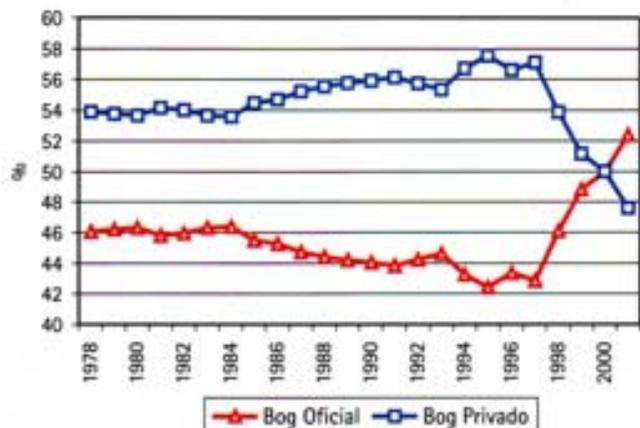
¹⁷ *Ibidem*.

¹⁴ La Universidad Nacional fue contratada para la evaluación de colegios.

¹⁵ La asignación de los subsidios de PACES se hizo mediante lotería, lo cual permitió diferenciar entre grupos de tratamiento y control, generando un estimado confiable del efecto del tratamiento (el subsidio).

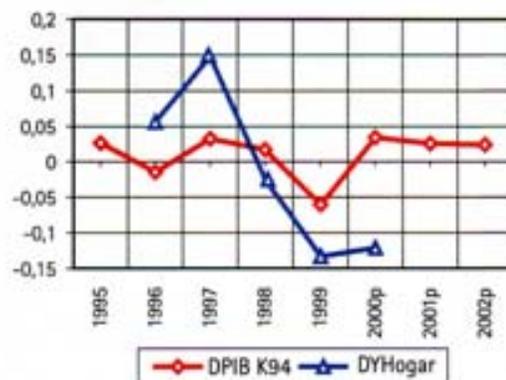
¹⁶ Angrist, Joshua et al. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment". En: *The American Economic Review*. Diciembre 2002. pp. 1535-1558.

¹⁷ La relativa estabilidad total esconde tendencias por niveles: al menos desde 1978, la matrícula de primaria, que era predominantemente pública, prácticamente se equiparó con la privada en 1994. La matrícula de secundaria y media era predominantemente privada y, gracias a la expansión de la oferta oficial buscando nueve años de educación básica, ésta capturó alumnos progresivamente hasta que en 2001 la mayor participación es de la matrícula pública.



Gráfica 1

Matriculación oficial y privada de Bogotá 1978-2001
Fuente: SED y Dane



Gráfica 2: Cambios ingreso hogar y PIB 1995-2002

(pesos constantes de 94)

DPIB: Cambio % del PIB

DYHogar: Cambio % en el ingreso medio del hogar

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

predominaba la matrícula privada, cambiando de manera radical desde 1998 a favor de la matrícula en colegios oficiales: mientras que en 1997 las participaciones privada y pública eran 57% y 43% respectivamente, en 2002 se invirtieron: la pública pasó a ser el 54% de la matrícula total, y la privada el 46% (ver gráfica 1).

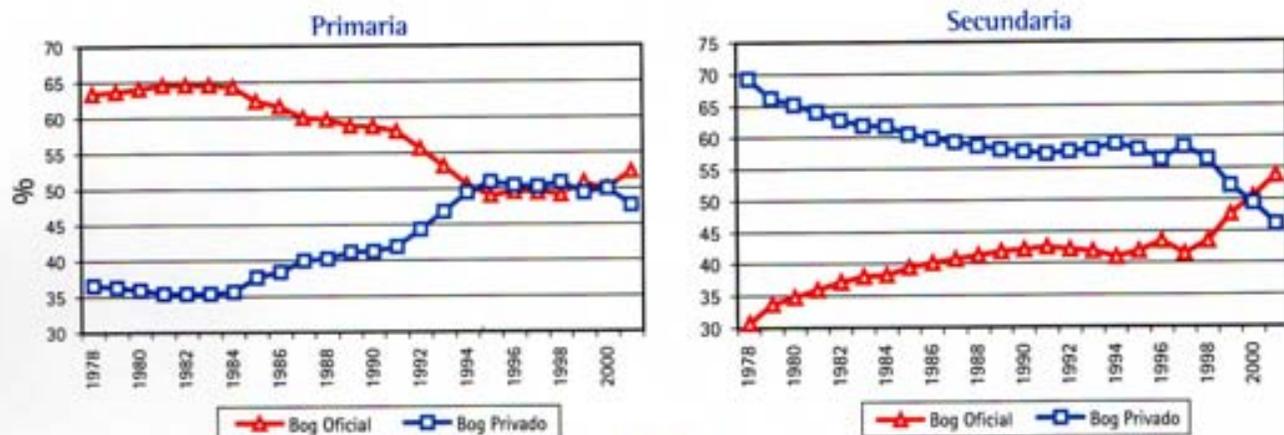
La matrícula total creció entre 1998 y 2002 a una velocidad relativamente estable del 2.6% promedio anual, ligeramente superior al ritmo de crecimiento de la población en edad escolar: 2.4%. La matrícula pública creció 2.6 veces más que la matrícula total mientras que la matrícula privada cayó un promedio anual de 1.4%.

La Encuesta Social de Fedesarrollo también captó la sustitución: mientras que el 51.5% de la muestra de esta encuesta, en 1999, asistía a colegios públicos, en 2003 esta cifra creció al 60.5%. Además, del total creciente de alumnos que se cambiaron de colegio por razones económicas, el 61.5% asistía a colegios públicos en 2000, mien-

tras que el 71% lo hacía en 2002. Las diferencias son estadísticamente significativas.

Este fenómeno puede tener varias causas, entre ellas, cambios en los ingresos de los hogares y en el precio relativo de los colegios públicos respecto a los privados.

Los ingresos de los hogares, en efecto, tuvieron una caída muy importante en el periodo; la gráfica 2 muestra que el ingreso se desaceleró en 1997 y cayó sustancialmente durante tres años sucesivos entre 1998 y 2000; así, pasó de \$825.906 en 1997 a \$613.592 en 2000, esto es, casi una tercera parte en términos reales¹⁸. Luego la expansión de oferta de cupos en el sistema oficial habría servido como red de protección del consumo de las familias de estudiantes de estratos bajos y medios de colegios privados, principalmente estudiantes de secundaria. El esfuerzo de expansión de cobertura, y por tanto de protección de las familias, se logró a pesar de la contracción de la economía distrital, que se desaceleró en 1998 y se redujo en un 6% en 1999¹⁹.



Gráfica 3

Matriculación oficial y privada en Bogotá, por nivel educativo 1978-2001. Fuentes: Dane y SED

El recaudo de impuestos cayó también en forma importante a finales de los años noventa, poniendo presión sobre el gasto en educación, que, sin embargo, se mantuvo constante, tanto en términos absolutos (en pesos constantes) como en porcentaje de la inversión social (28%).

Cambios en el precio relativo del colegio por efecto de la expansión de la oferta oficial sería otra explicación de la sustitución de colegios privados por públicos: aun si el ingreso de los hogares se hubiera mantenido constante, la creación de cupos nuevos en colegios oficiales, con precios menores que en los colegios privados y con calidad semejante, habría generado sustitución, al menos en ciertos estratos socioeconómicos. De hecho, la matrícula de educación secundaria en la ciudad en los últimos veinte años ha caído en el sector privado y aumentado en el sector oficial (ver gráfica 3). Durante la mayor parte de los años noventa la distribución se estabilizó, pero se activó nuevamente en 1998 y con mayor auge²⁰.

2. ¿Reestratificación de estudiantes de colegios oficiales?²¹

La matrícula de los estratos bajos habría crecido significativamente entre 1997 y 2000, y la velocidad de crecimiento de todos los demás estratos fue menor; sin embargo, en el periodo se habría producido una reestratificación hacia arriba de la mediana del estrato socioeconómico de los alumnos de colegios oficiales. En efecto, puesto que el estrato 3 es el más numeroso, éste habría consumido la mayor parte de la expansión de matrícula oficial en el periodo. Este resultado no desvirtuaría los enormes esfuerzos

²⁰ Pesos de 1994.

²¹ Cálculo de la Secretaría de Hacienda.

²² La distribución de la matrícula total se mantuvo relativamente estable, pues mientras que la secundaria crecía en colegios oficiales, la primaria compensaba creciendo en colegios privados.

²³ La evidencia sobre este fenómeno no es contundente, por problemas en la calidad de los datos de estrato de la Encuesta de Hogares del DANE en Bogotá.

de focalización emprendidos por la SED, simplemente refleja la complejidad del desafío: *pequeños* cambios en los estratos 3 al 6 generan *grandes* cambios en números absolutos, y *grandes* cambios en los estratos más pobres generan *pequeños* cambios en números absolutos. Como resultado, hemos sugerido, se habría generado una reestratificación de los alumnos de los colegios oficiales de Bogotá. De haber ocurrido, *la recomposición socioeconómica del alumnado "hacia arriba" sería positiva para la calidad de la educación en colegios oficiales*. La investigación atribuye en buena medida a factores extra-escolares el resultado de los alumnos en los exámenes en todos los países donde se ha medido; el bagaje educativo y de oportunidades de la familia, en efecto, tiene mayor influencia que el colegio mismo en los resultados de un alumno en un examen. Por supuesto, el colegio importa (30% de la varianza del logro), aunque el acervo familiar y el asociado "efecto compañero" forman parte de estas variables extra-escolares. Por ejemplo, al medir el efecto del bagaje educativo de los compañeros de clase en el puntaje obtenido en los exámenes por un estudiante en Bogotá, Uribe²² encontró que estudiar en una clase "con compañeros que tienen un bagaje más aventajado, tiene un impacto positivo en el puntaje obtenido en los exámenes": manteniendo todas las demás variables constantes, las estimaciones de Uribe predicen que un estudiante de una clase en la cual el nivel educativo promedio de las madres de esos estudiantes es por lo menos nivel secundario, obtiene un puntaje 24 puntos superior en matemáticas que un estudiante de una clase donde las madres en promedio no tienen más que educación primaria²³.

¿Por qué se habría producido la reestratificación? Para el cinico, el clientelismo de los rectores habría permitido aceptar en sus colegios alumnos de otros estratos, especialmente de estrato 3. Para el ingenuo, los rectores pudieron observar la crisis económica de los hogares en tiempo real (la Alcaldía vio la severa caída del ingreso de las familias varios meses después, una vez procesadas las encuestas de hogares del DANE), y por tanto respondieron a esa crisis asignando cupos a quienes más lo necesitaron. Por demás, el lento crecimiento de la matrícula del estrato 2, de ser motivado por restricciones de demanda, complementaría el panorama.

III. AVANCES DE LA EDUCACIÓN EN BOGOTÁ

La visión sobre el sector educativo, al interactuar con un entorno difícil como el mencionado, produjo resultados importantes, algunos de ellos imprevistos como hemos visto, que en conjunto han transformado la gerencia de la educación básica de la ciudad, y estarían mejorando la calidad de la educación en forma significativa. La siguiente lista no es exhaustiva en los avances de la ciudad en el sector, pero ilustra todos los avances que han generado puntos de quiebre.

1. La gerencia del sector es sustancialmente más capaz

Para dar una idea de la importancia de mejorar la gerencia del sector educativo, sirve comparar su tamaño en recursos y personal con las más grandes empresas de Colombia. En 2002 la SED manejó recursos operacionales 8% superiores al Cerrejón, superiores al grupo Postobón, casi tan grandes como Comcel (91%), y semejantes a los de la

empresa minera Drummond Colombia (97%). Si la SED fuese incluida en el listado de las empresas más grandes del país de acuerdo con los recursos movilizados anualmente, ocuparía el puesto número 21.

La SED es el primer empleador del país, ligeramente por encima del ISS, que fue el empleador más grande de 2002; es también 52% más grande que Almacenes Éxito, que ocupó el segundo lugar en empleo ese año²⁴.

La primera gran mejora gerencial de la SED es la capacidad de planear. La tímida y frágil oficina de planeación de hace unos años es hoy una subsecretaría técnicamente más fuerte, con profesionales experimentados en planeación educativa. No sin dificultades, esta oficina administrará las distintas estrategias de expansión de cobertura y analiza problemas como la distribución espacial de la población atendida mediante geo-referenciación, procurando que los cupos asignados sean cercanos a la residencia de los estudiantes. El más reciente producto de planeación de la SED, en conjunto con la Secretaría de Hacienda, fue el marco de gasto de mediano plazo en educación en la ciudad (2003), que se produce por primera vez en Bogotá.

La segunda gran mejora gerencial de la SED es la capacidad de generar información para tomar decisiones. Los productos en esta área son diversos: en el portal de Internet de la SED, los bogotanos encuentran el listado de todos los colegios oficiales de la ciudad con su dirección, teléfono y correo electrónico, puntaje en los exámenes, así como las estadísticas del sector. Generar la capacidad institucional para producir esta información y mantenerla actualizada ha demandado un gran esfuerzo.

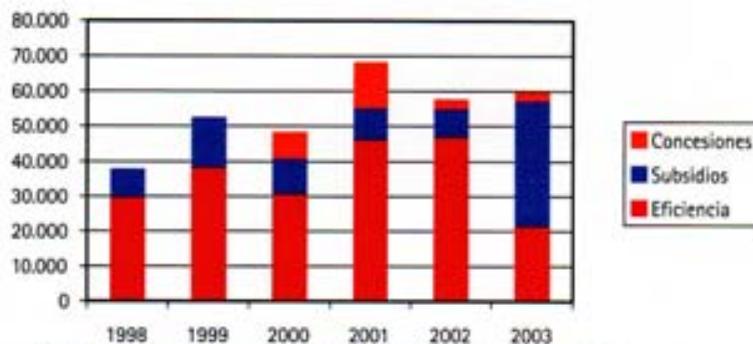
Aunque el énfasis de la información generada hasta el momento se refiere a la *oferta* institucional, progresivamente se ha empezado a generar información sobre la demanda: dónde viven los alumnos y cuáles son sus características. En efecto, Bogotá cofinanció la encuesta nacional de condiciones de vida de 2002 para profundizar en el análisis sociodemográfico y de servicios sociales con representatividad estadística para cada localidad en la ciudad. También cuenta con una encuesta de caracterización de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, de 2002, adelantada por el DANE y apoyada por Bienestar Social.

En materia de gestión, la SED administra y paga a tiempo una nómina de 29.000 personas; asegura la provisión oportuna de 176.000 refrigerios diarios y garantiza el transporte diario de 24.000 alumnos al año; atiende sin filas 700 consultas diarias, en promedio, en su centro de atención al usuario; el manejo del gigantesco archivo de la SED, el cual no funcionaba hace tan sólo cinco años, es hoy profesionalmente administrado y utilizado para tomar decisiones. Las ejecuciones presupuestales de casi todos

²² Claudia Uribe midió el efecto en el puntaje de una prueba de matemáticas en quinto de primaria. Ver: Uribe, Claudia. *Growing Gains or Growing Pains*. Tesis para optar por el PhD. en Administración de la Educación, Graduate School of Education, Harvard University. Mimeo, 2003.

²³ No sería de extrañar, por lo tanto, que la reestratificación "hacia arriba" en los colegios oficiales haya apalancado, aunque marginalmente, el incremento en el logro de los estudiantes en las pruebas de matemáticas, ciencias y lenguaje. Esto habría sucedido puesto que las pruebas no siguen al mismo estudiante en dos puntos en el tiempo, sino a los distintos estudiantes que llegan a los cursos en los que se aplican las pruebas.

²⁴ Revista *Semana*. No. 1025, abril 25 del 2003.



Gráfica 4 Cupos nuevos por tipo de estrategia 1998-2003

Fuente: SED

sus programas de gasto han sido cercanas al 100%. Adicionalmente, la SED mejoró en gobernabilidad, separando la administración sectorial de la actividad sindical.

2. El sector educativo

fue la red de protección de los hogares durante la recesión de fin de los años noventa

Si la principal causa de la sustitución de colegios privados por públicos fue la caída en el ingreso de los hogares, la educación pública de la ciudad sirvió de red de protección de las familias de Bogotá ante la recesión económica de finales de los noventa. En efecto, parte de la matrícula nueva en colegios oficiales efectivamente utilizados entre 1998 y 2002 sirvió para que los hogares que vieron amenazado su nivel de consumo por la caída de sus ingresos pudieran protegerlo, evitando empobrecerse. En efecto, del 100% de matrícula oficial efectiva en el periodo 1998-2002, (21%) sería matrícula existente, que antes estudiaba en colegios privados. No es posible afirmar, al menos directamente, que el acceso a colegios oficiales *evitó* la deserción escolar de estudiantes de colegios privados, pues las familias hubieran podido sacrifi-

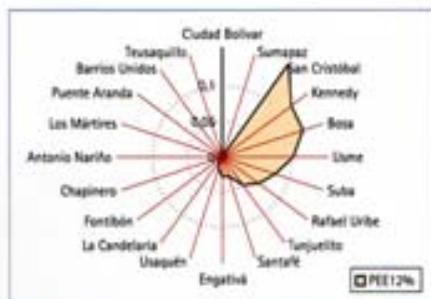
car consumo para mantener a sus hijos estudiando. Sin embargo, bien porque se evitó deserción o porque se evitó reducción en el consumo de los hogares, la protección provista por el sistema educativo oficial evitó el empobrecimiento de numerosas familias de la ciudad.

El hecho de que la pobreza por ingresos haya caído pero la pobreza medida por otros indicadores de bienestar haya permanecido estable es consistente con esta afirmación.

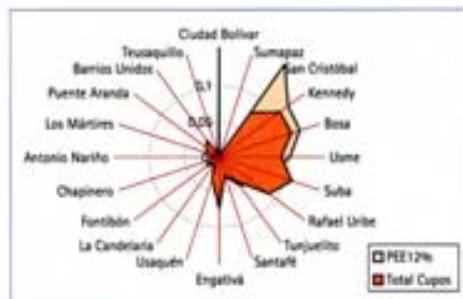
3. Aumentó la matrícula nueva en el sistema

La cobertura de la educación básica total ha aumentado al parecer a un ritmo superior al crecimiento de la población en edad escolar. Tanto la matrícula de preescolar como la de primaria fue positiva en los sectores público y privado, aunque el crecimiento de preescolar es marginal y se desaceleró en los dos últimos años. El mayor aumento de la matrícula oficial (59% de los alumnos nuevos) se dio en bachillerato²⁵, que creció en 111.000 alumnos (incluyendo 18.000 subsidios en colegios privados). La matrícula privada, por el contrario, perdió 70.000 alumnos de bachillerato²⁶. La SED reporta un aumento estimado de cobertura bruta del 94.3% (1998) al 97.7% en 2000, y al 98.2% en 2002²⁷.

Dónde se generaron los cupos nuevos?



¿Dónde viven los niños más pobres?



Gráfica 5: PEE12%: Proporción Población en Edad Escolar por Localidad, de Estratos 1 y 2, del total en la ciudad.

Fuente: Planeación Distrital, estimados de población por estrato para año 2000.

Total cupos: Proporción de cupos nuevos por localidad, del total de cupos nuevos de la ciudad, incluyendo eficiencia, concesiones y subsidios, período 1999-2003. Fuente: SED

La matrícula, además, ha aumentado con sofisticación: la SED no solamente cuenta el número de estudiantes en general, sino también grupos especiales: alumnos con capacidades especiales, con deficiencias especiales, estudiantes en extra-edad y desplazados. Para la mayoría de estos grupos la SED ha diseñado programas especiales de acompañamiento, que facilitan el reingreso y la permanencia en el sistema educativo.

4. Los cupos nuevos

se crearon en las zonas más pobres

La SED creó 322.855 cupos nuevos entre 1998 y 2003, utilizando las tres estrategias mencionadas: eficiencia, asignación de subsidios y colegios en concesión. Por tipo de estrategia, más de dos terceras partes de la expansión total de cupos nuevos se debe a eficiencia (67%), seguida por subsidios (26%) y colegios en concesión (7% del total de cupos nuevos).

Vista en el tiempo (ver gráfica 4), la aplicación de estas estrategias ha tenido dos etapas: entre 1998 y 2000 se produjo la primera expansión, explicada principalmente

por mejoras de eficiencia, y marginalmente por subsidios y colegios en concesión. En 2001 la Administración Mockus aumenta nuevamente el ritmo de la expansión de cupos nuevos, principalmente por mejoras en eficiencia en colegios oficiales de la localidad de Rafael Uribe (zona equidistante a las localidades más pobres de Bogotá), Kennedy (la localidad con mayor población en edad escolar) y Ciudad Bolívar (la localidad con mayor población pobre en edad escolar).

La expansión total de cupos nuevos se ha focalizado en las zonas con mayor pobreza, medida por estrato socioeconómico²⁸: la gráfica en forma de radar (ver gráfica 5) mues-

²⁵ Secundaria y media.

²⁶ Los datos de esta sección provienen de estimaciones de la Subdirección de Análisis Sectorial de la SED, con base en la matrícula registrada en la SED, y las Encuestas de Hogares.

²⁷ Cambios en el tercer dígito no serían plenamente confiables, considerando que dependen de proyecciones del Censo de Población de hace una década.

²⁸ Bogotá ha utilizado la definición de estrato utilizado para asignar subsidios por la Empresa de Energía Eléctrica de la ciudad.

LOCALIDAD	SUBSID.	EFICIENC.	CONCES.	TOTAL CUPOS	SUBSID.	EFICIENC.	CONCES.	TOTAL CUPOS	PEE* ESTRATOS 1 y 2
Ciudad Bolívar	17.247	18.789	2.782	38.819	44%	48%	7%	100%	139.900 21%
San Cristóbal	1.571	19.771	3.169	24.511	6%	81%	13%	100%	105.006 16%
Kennedy	10.838	20.501	3.091	34.430	31%	60%	9%	100%	80.038 12%
Bosa	19.284	11.996	3.702	34.982	55%	34%	11%	100%	79.303 12%
Usme	5.790	17.985	4.744	28.519	20%	63%	17%	100%	66.834 10%
Suba	22.575	11.810	979	35.364	64%	32%	3%	100%	51.777 8%
Rafael Uribe	898	26.457	1.011	28.366	3%	93%	4%	100%	42.360 6%
Tunjuelito	178	13.618	0	13.796	1%	99%	0%	100%	32.365 5%
Santafé	164	7.668	828	8.660	2%	89%	10%	100%	19.505 3%
Engativá	3.113	18.495	1.955	23.563	13%	78%	8%	100%	18.532 3%
Usaquén	667	8.541	965	10.173	7%	84%	9%	100%	11.622 2%
La Candelaria	322	3.058	0	3.380	10%	90%	0%	100%	4.234 1%
Fontibón	729	6.317	0	7.046	10%	90%	0%	100%	4.205 1%
Chapinero	104	4.733	0	4.837	2%	98%	0%	100%	2.713 0,4%
Antonio Nariño	152	1.992	0	2.145	7%	93%	0%	100%	1.795 0,3%
Los Mártires	216	5.994	0	6.210	3%	97%	0%	100%	1.148 0,2%
Puente Aranda	49	7.294	0	7.343	1%	99%	0%	100%	193 0,0%
Barrios Unidos	211	9.066	0	9.277	2%	98%	0%	100%	0 0,0%
Teusaquillo	190	978	0	1.168	16%	84%	0%	100%	0 0,0%
Total	84.299	215.062	23.226	322.587	26%	67%	7%	100%	661.530 100%

Tabla 1: Cupos nuevos por localidad por estrategia 1999-2003

(ordenado por población en edad escolar de estratos 1 y 2)

* PEE: Población en edad escolar. Sin Sumapaz. Fuente: cupos: SED;

Fuente Población: estimados Planeación Distrital para año 2000

Localidad	Oficial		Privado		Total	
	Lenguaje	Matem.	Lenguaje	Matem.	Lenguaje	Matem.
Fase I (98/99)	179	152	196	165	190	160
Fase II (00/01)	207	177	212	179	209	178
Fase III (02/03)	221	206	225	205	223	205
Cambio en el tiempo						
Fase II / Fase I	15%	16%	8%	8%	10%	11%
Fase III / Fase II	7%	16%	6%	15%	7%	15%

Tabla 2: Evaluación de competencias básicas Promedio Primaria (Grados 3 y 5)

Puntajes oscilan entre 0 y 306 puntos. Fuente: SED. Los promedios son por alumno.

Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Este problema no se habría presentado en las fases anteriores en más del 1% de los casos según SED.

tra las distintas localidades de Bogotá ordenadas con el reloj de mayor a menor población en edad escolar de estratos pobres (1 y 2); en el panel de la izquierda se ve la proporción de la población en edad escolar de estos estratos de la ciudad en cada localidad; el panel de la derecha agrega la proporción del total de cupos nuevos creados en cada localidad entre 1999 y 2003. El 53% de los cupos nuevos se ha generado en los *colegios* ubicados en las lo-

calidades de Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Kennedy y Usme, que concentran el 63% de la población en edad escolar de estratos 1 y 2²⁹ (ver tabla 1).

Puesto que el número de colegios de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa es insuficiente para su población, *residentes* de estas zonas reciben cerca del 60% del total de subsidios de transporte pagados por la SED para asistir a colegios públicos ubicados en *otras* localidades. La localidad de San

Fase	Oficial			Privado			Total		
	Lenguaje	Matem.	Ciencias	Lenguaje	Matem.	Ciencias	Lenguaje	Matem.	Ciencias
Fase I (98/99)	124	94	96	140	104	109	132	99	102
Fase II (00/01)	155	97	104	170	109	119	162	102	111
Cambio en el tiempo									
Fase II / Fase I	25%	3%	8%	21%	5%	9%	22%	3%	9%

Tabla 3: Evaluación de Competencias Básicas Promedio Secundaria (Grados 7 y 9)

* En el mes de noviembre de 2003 se evaluará grado 7 y 9 de calendario A. Fuente: SED

Los puntajes de ambas fases fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Los promedios son por alumno. Escala de 0 a 306 puntos.

Cristóbal, sin embargo, presenta algunas dificultades pues se estima que esta localidad tiene el segundo volumen de población en edad escolar de estratos 1 y 2 de la ciudad (16%) y, sin embargo, sus colegios cuentan con el 8% del total de cupos nuevos³⁰.

5. La calidad de la educación está mejorando; la brecha entre colegios oficiales y privados se está cerrando en primaria

La política de pensar la calidad como resultados está produciendo frutos. Los resultados promedio de los estudiantes de la ciudad, de colegios públicos y privados, han aumentado en todas las áreas del conocimiento medidas: lenguaje, matemáticas y ciencias³¹ (ver tablas 2 y 3).

Adicionalmente, el esfuerzo de los colegios oficiales ha sido superior al de los privados, especialmente en primaria. Como consecuencia, *la brecha entre estudiantes de primaria, de colegios públicos y privados, se estaría cerrando*: en la última prueba, de tres aplicadas hasta el momento, el puntaje promedio oficial es prácticamente igual al privado en el total de la ciudad, y en la mayoría de localidades, tanto en lenguaje (98%³²) como en matemáticas (100%) (ver tabla 4).

En la primera etapa, tanto la ciudad como casi todas las localidades obtuvieron resultados promedio inferiores a las

del sector privado. El cerramiento de las brechas ha sido generado por el conjunto de los estudiantes, especialmente de los colegios oficiales, que tuvieron un mayor esfuerzo relativo. El cerramiento no se debe a que un grupo pequeño de estudiantes aumenta sus puntajes dejando rezagados a los otros³³.

Por localidades, en todas se presentan mejoras tanto de puntaje como en distribución: casi en todos los casos los puntajes aumentan en lenguaje y matemáticas, fase a fase, y el incremento es generado por la mayoría de los estudiantes en conjunto. La excepción es Sumapaz, una de las lo-

²⁹ La información existente no permitiría identificar con confiabilidad la población en edad escolar *no atendida* por estrato socioeconómico.

³⁰ Ténganse en cuenta que la SED dispone, cada vez en mejor forma, de buena información sobre matrícula en los colegios públicos y de concesión, y en los colegios privados. Por lo tanto, la información sobre localidades se refiere a aquellas donde están ubicados los colegios, no donde viven los niños.

³¹ También se aplicaron, en 2002, pruebas de desarrollo moral y conocimiento de instituciones públicas.

³² Puntaje Oficial promedio / Puntaje Privado Promedio, en la última fase de las pruebas (Fase III).

³³ Las desviaciones estándar de los puntajes de primaria, en todas las fases, se estarían reduciendo. Estas ganancias no habrían sido afectadas por la reestratificación de colegios públicos hacia arriba, pues los grandes cambios se presentaron en secundaria, donde las brechas se mantienen.

	Primaria		Secundaria		
	Lenguaje	Matem.	Lenguaje	Matem.	Ciencias
Fase I (98/99)	91%	92%	89%	90%	89%
Fase II (00/01)	97%	99%	91%	89%	87%
Fase III (02/03)	98%	100%			

Tabla 4: Brecha entre colegios oficiales y privados (Puntaje Promedio Oficial / Privado)

Las pruebas de secundaria de la fase 3 se aplican en noviembre 2003.

Fuente: Subdirección de Evaluación y Análisis, SED.

Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula.

calidades más pobres de la ciudad, donde los puntajes promedios han aumentado gracias a un grupo reducido de estudiantes que presionan el promedio hacia arriba³⁴. La convergencia, sin embargo, se presenta a un nivel sobre el que se puede mejorar respecto al puntaje total máximo.

En secundaria, el esfuerzo en lenguaje es mayor en el sector oficial, pero el sector privado avanzó más en matemáticas y ciencias. Por tanto, la brecha en lenguaje se habría reducido, mas no las brechas de matemáticas ni ciencias; en general, los puntajes promedios oficiales de secundaria han permanecido aproximadamente alrededor del 90% del puntaje privado promedio. La distribución de los puntajes entre los estudiantes no muestra cambios importantes.

Dos factores, principalmente, explicarían estos fenómenos³⁵. Primero, el solo acceso a la información sobre resultados, que se envía a todos los colegios de la ciudad una vez obtenida, le permite a los colegios observar su desempeño en forma más objetiva y tomar decisiones en consecuencia. Segundo, la SED montó un programa de acompañamiento a los colegios con más bajo logro, mediante el cual universidades y centros especializados los acompañan en procesos de mejoramiento durante un año.

Con este programa, llamado *Nivelación para la Excelencia*, 90 colegios fueron acompañados entre 1999 y 2001, y 60 en el último periodo. Estimativos iniciales muestran que el resultado promedio de los alumnos de estos colegios ha aumentado incluso por encima del crecimiento promedio de todos los colegios oficiales³⁶.

Además de la medición de competencias, con los colegios en concesión la SED introdujo una nueva estrategia de mejora de la calidad, que podría estar generando impactos positivos en los alumnos, no necesariamente observables en las pruebas de logro. Aún no se conoce una evaluación de impacto de éstos colegios. Sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que la auto-estima de sus estudiantes sería más alta que la lograda en colegios oficiales normales –incidiendo probablemente en ampliar las expectativas de sus alumnos–, por efecto de asistir a un colegio que perciben como “mejor que aquél al que atendían antes”, y por tener apoyo de los maestros para manejar conflictos personales y familiares, los cuales son complejos en medio de la pobreza.

IV. ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La rica experiencia de Bogotá en el cambio de siglo deja cuando menos dos importantes lecciones aprendidas no sólo

para la ciudad sino para el país, que sigue con rezago las iniciativas de Bogotá. También sugiere al menos dos énfasis de política educativa hacia el futuro.

En cuanto a las lecciones:

La expansión de cobertura mueve estudiantes de colegios privados a colegios públicos.

La expansión de cobertura oficial disminuye el precio relativo de la educación para quienes estudian en colegios privados de la misma zona, con calidades semejantes, creando un incentivo poderoso para moverse a colegios oficiales, aun manteniendo el ingreso de los hogares constante. Hacia el futuro, no basta con observar la tasa de cobertura, también deberá observarse la distribución pública y privada de la matrícula dado el comportamiento de la oferta de cupos en ambos sectores. En otras palabras, el desafío es lograr formas de captura de matrícula *nueva* en el sistema. Además, avances en focalización difícilmente compiten con cambios en el ingreso del hogar y en los precios de la educación. El impresionante esfuerzo de focalización en estratos pobres y de tamaño pequeño no puede pretender un aumento relativo de la matrícula de los más pobres en la educación oficial; es muy difícil para una política de focalización como la utilizada contener la respuesta de los hogares a los cambios en el precio relativo de la educación oficial, causada por la expansión de oferta pública; también es muy difícil contener la respuesta de los hogares a caídas fuertes en sus ingresos.

Las brechas en calidad se pueden reducir.

Los resultados obtenidos con las pruebas de logro en Bogotá sugieren que el acceso a información periódica que

objetive el desempeño, sumado a intervenciones focalizadas en los colegios con más bajos rendimientos, ayuda a reducir la *inequidad en resultados* entre los distintos estratos socioeconómicos.

En cuanto a los *desafíos*, me referiré a aquéllos que no han sido abordados en el marco de mediano plazo preparado por la SED y la Secretaría de Hacienda:

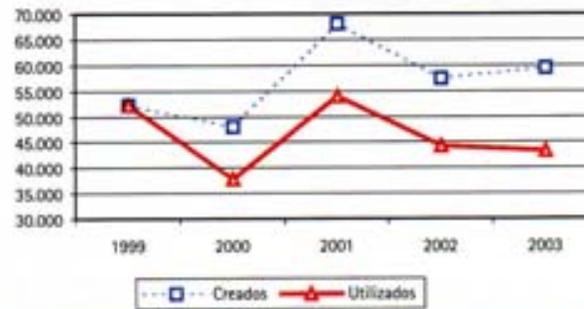
Soluciones extra-sectoriales para expandir la cobertura del sistema.

Recientemente, la expansión por eficiencia de la capacidad instalada de colegios oficiales habría llegado a su límite y la ciudad no cuenta con recursos para construir nuevos colegios (ver gráfica 6).

³⁴ Las desviaciones estándar de los promedios de logro de Sumapaz, tanto en matemáticas como lenguaje, aumentan significativamente en la fase III.

³⁵ Los resultados de las pruebas tienen que interpretarse con precauciones: (i) los puntajes de los exámenes de este tipo son explicados por factores extra-escolares (70%) y por factores escolares (30%), luego el bagaje familiar y la aptitud de los estudiantes explica los resultados obtenidos más que el aporte del colegio en todos los lugares del mundo donde se ha medido; (ii) los exámenes de Bogotá no se aplican al mismo alumno en dos puntos en el tiempo sino a diferentes estudiantes de un mismo curso; puesto que cada curso tiene niños distintos cada año, los puntajes se ven afectados por los cambios en el bagaje familiar de cada niño; (iii) la reestratificación de alumnos de colegios oficiales documentada antes podría haber incidido (marginamente) en los cambios observados en los puntajes; (iv) se desconoce si los cambios observados en el tiempo y si las diferencias entre sectores son estadísticamente significativas; (v) las pruebas aplicadas en las tres fases son distintas y, por lo tanto, no necesariamente son comparables entre sí. Por lo tanto, una "mejora" no necesariamente lo es, aunque diferencias en las mejoras, por ejemplo entre sectores, son efectivamente diferencias.

³⁶ Otra hipótesis plausible que contribuiría a explicar las mejoras, es que la descentralización facilitaría la interacción entre comunidad y colegios, generando mayor demanda por resultados en éstos.



TOTALES	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Creados	52.251	48.059	68.061	57.452	59.505	285.328
Utilizados	52.251	37.809	53.932	44.262	43.367	231.621
Util/Creados	100%	79%	79%	77%	73%	81%

Gráfica 6: Cupos nuevos creados vs. utilizados 1999-2003

Cupos creados incluyen eficiencia, subsidios y concesiones.

Cupos utilizados incluyen matrícula oficial, subsidios y concesiones. Fuente: SED

Los subsidios a la demanda en 2003 se convierten en la estrategia predominante para crear cupos nuevos. Estos subsidios han llevado a los beneficiados a colegios privados de localidades con alta población en edad escolar pobre, pero insuficiente número de colegios oficiales: el 72% de los cupos creados entre 1998 y 2002 se asignaron para estudiar en colegios privados de las localidades de Suba, Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy.

El ritmo de crecimiento de la matrícula en colegios oficiales se desaceleró y en algunas localidades empieza a ser negativo³⁷: la proporción de cupos efectivamente utilizados frente a los cupos nuevos creados cayó del 79% al 73% entre 2000 y 2003; cerca de 3.000 estudiantes dejaron los colegios oficiales en 2002 y 2003 (que representa el 2% de los cupos nuevos del periodo estudiado). La brecha entre cupos creados y utilizados, de una parte, y el aumento de los subsidios a la demanda, por otra, podría estar reflejando varios fenómenos, entre ellos los siguientes:

Primero, los colegios oficiales y de concesión existentes estarían ubicados en zonas muy lejanas para los demandantes potenciales nuevos, básicamente quienes aún no están en el sistema, o quienes estando matriculados en colegios privados quisieran por cualquier razón cambiarse a un colegio oficial, siempre y cuando fuera más cercano³⁸.

Segundo, el costo de expansión de cobertura del tramo final de población es siempre más costoso. Con una cobertura cercana al 100%, es de esperar que el margen faltante sea más difícil de incorporar al sistema, pues esta población enfrentaría restricciones de demanda importantes comparadas con el resto de la población: la encuesta de caracterización de la población en edad escolar de la ciudad en estratos 1 y 2, aplicada en 2002 por el DANE, estima que cerca de 50.000 niños de estos estratos no asisten a la escuela, el 40% de los cuales porque "sus padres no tienen dinero para sus estudios".

Sin duda faltan colegios en Bosa y Suba, principalmente, para atender la población *actual*; pero igual Bogotá podría explorar servicios nuevos centrados en la demanda, como las transferencias de dinero condicionadas, que compran asistencia escolar entre grupos con altos costos de oportunidad para estudiar. Este sistema se ha implementado con éxito en Brasil, Ecuador, Nicaragua y México, cuyas evaluaciones de impacto muestran un efecto positivo en la asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil e incluso la protección del consumo de los hogares ante la caída de sus ingresos.

¿La calidad disminuye cuando el tamaño de la clase aumenta?

La estrategia central de expansión de cobertura ha generado aumentos en los tamaños de clase. Quienes defendimos esta opción desde finales de los años noventa como alternativa ante los recursos escasos del sector, nos sentimos confiados porque la literatura de economía de la educación de la época³⁹ mostraba que no habría relación entre resultados en los exámenes y el tamaño del grupo. Los resultados de un colegio responderían principalmente, se pensaba, a incentivos para el uso de los insumos educativos, mas no a los recursos mismos. Por eso aplaudimos la audacia de Bogotá para emprender una expansión tan ambiciosa, fundamentada en el conocimiento existente en la época.

En los últimos años, sin embargo, una copiosa literatura con métodos nuevos, más sofisticados, encuentra una relación estrecha y negativa entre tamaño de la clase y logro académico que, en el caso de Estados Unidos, afecta

especialmente a los grupos minoritarios⁴⁰. Uribe encuentra el mismo fenómeno, recientemente, en colegios de Bogotá⁴¹, por lo que afirma que “existe una disyuntiva entre las políticas de expansión de cobertura de Bogotá en los últimos años y la calidad de las escuelas”. El debate no se ha cerrado, pero la creciente convicción de que los insumos no importan para el logro dejó de ser una certeza.

Compensar altos tamaños de clase con buenos profesores y compañeros para mejorar calidad.

El énfasis en la focalización del acceso a los más pobres debe diferenciarse de la homogenización del estrato de los alumnos en los colegios oficiales hacia abajo. Por el contrario, puesto que el bagaje familiar incide notablemente en los resultados en los exámenes, redistribuir ese bagaje debería ser una política explícita para mejorar la calidad de la educación oficial. Adicionalmente, los mejo-

³⁷ No hay un patrón socioeconómico claro que identifique estas localidades: Santa Fe, Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño, Los Mártires y Teusaquillo.

³⁸ Sin embargo, la SED provee transporte a quienes estudian en colegios ubicados a más de dos kilómetros de distancia de su residencia.

³⁹ Véase, por ejemplo, Hanusheck, Erik. “Assessing the effects of School resources on student performance: an update”. En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*. No. 19 (2), 1997. pp. 141-164.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Krueger, Alan. *Economic Considerations and Class-Size*. NBER Working Paper, 2000; y Krueger, Alan y Whitmore, Diane. *Would Smaller Classes close the black-white achievement gap?* Princeton: Princeton University (manuscrito sin publicar), 2002.

⁴¹ Afirma Uribe: “Estudiantes en clases con 39 estudiantes (que es el tamaño promedio de los salones de clase en mi muestra), obtendrían un puntaje de aproximadamente .4 desviaciones estándar menores a estudiantes con una clase de 29 alumnos (el tamaño promedio de un salón de clase en el sector privado en mi muestra)”.

res profesores deberían ubicarse en las zonas más difíciles y ser compensados por ello. Como plantea Uribe, es importante que el tamaño de clases, la calidad de los maestros y el bagaje de los compañeros sean combinados de tal forma que los más desaventajados en uno de estos aspectos sean compensados con ganancias en otro de esos aspectos.







Ambiente

MEMORIAS DEL OBJETIVO AMBIENTE

EDUARDO URIBE BOTERO



INTRODUCCIÓN

Inicialmente vale la pena destacar que dentro de la jurisdicción del Distrito Capital, además de encontrarse el más grande asentamiento humano y la economía más dinámica del país, se encuentra también un extenso territorio rural. En éste habitan poblaciones campesinas y se encuentran extensos ecosistemas de páramo y de bosque; una parte de ellos está protegida bajo la figura de Parque Nacional. Entre el territorio rural y la ciudad existen importantes y muy claras conectividades sociales y biofísicas: las zonas rurales del Distrito Capital, con sus ecosistemas de alta montaña, proveen a la ciudad, entre otros bienes y servicios ambientales, del agua que ella demanda y valores paisajísticos que sus ciudadanos disfrutan.

Hacer gestión ambiental en un territorio con las características de Bogotá, incluidas por supuesto sus zonas rurales, es un reto mayor. Esto por razones tanto de tipo geográfico y biofísico como de tipo social, económico e institucional.

La ciudad de Bogotá ocupa principalmente una planicie alto andina inundable. El río Bogotá es una corriente sinuosa de caudal modesto que recorre la planicie y drena despacio las aguas contaminadas que recibe a lo largo de su paso por el margen occidental de la ciudad. Se trata de

las aguas residuales, de origen doméstico e industrial, vertidas a través de colectores y de interceptores o directamente por los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo. Estos ríos son corrientes de caudal estacional muy variable que descienden de los cerros orientales ocasionalmente de manera caudalosa y turbulenta.

La ciudad se encuentra sobre un territorio, en todo caso, muy heterogéneo. Incluye además de la planicie, ecosistemas tan distintos como los desiertos hacia el sur y los bosques alto andinos hacia los cerros orientales. A la diversidad ecosistémica que existe en la ciudad le son inherentes claras diferencias climáticas, edáficas, biológicas e hidrológicas. Lo anterior genera la necesidad de una planificación ambiental y urbanística atenta a las implicaciones (restricciones y oportunidades) que de esa diversidad se derivan.

La dinámica de la atmósfera de la ciudad también es un asunto que es menester mencionar. Se tiene que, en general, se trata de una atmósfera que no es particularmente favorable para la evacuación de los gases contaminantes que desde la ciudad se emiten. En consecuencia, los gases y partículas contaminantes de la atmósfera tienden a acumularse y el aire puede temporalmente alcanzar niveles

de calidad muy bajos. Esto es particularmente cierto durante los primeros meses del año y en las zonas más secas.

Bogotá ocupa, sin duda, un territorio privilegiado desde el punto de vista natural. El aprovechamiento pleno de la dotación natural es un reto claro para los planificadores del desarrollo y de la gestión ambiental urbana, y para los ciudadanos. Es sobre este territorio excepcional desde el punto de vista paisajístico, mal drenado, climática y ecológicamente diverso en el que se desarrolla la más intensa y dinámica actividad social y económica de Colombia.

La dotación natural de este territorio ha sido transformada por la construcción de toda la infraestructura que hace posible nuestra actividad económica, nuestra convivencia, nuestro aprendizaje y nuestra recreación. En algunas ocasiones las transformaciones físicas han sido costosas en términos del deterioro que han causado al capital natural; en otras, lo han complementado y lo han embellecido aún más.

Este medio ambiente construido, y en ocasiones mejorado por nosotros, no funciona independientemente del medio natural sobre el cual existe. Todo lo contrario. Entre ambos existen flujos de materia y de energía. Uno de los retos de la gestión ambiental es precisamente asegurar que

esos flujos generen el máximo bienestar a la sociedad con los menores costos ambientales posibles; o, idealmente, que esos flujos no sólo generen beneficios sociales sino que también generen beneficios ambientales.

Personas de todos los rincones de la patria, y de todos los países del mundo, habitan y conviven en este entorno urbano que incluye elementos del medio natural y del medio construido. Esto hace que la diversidad ambiental del entorno urbano esté acompañada entonces por la complejidad y la riqueza que resulta de las múltiples y complejas interacciones y procesos culturales y sociales que se dan en su interior. Adicionalmente, Bogotá es la ciudad del país con mayor actividad industrial y la que tiene la mayor participación en términos de sus exportaciones.

Ahora bien, las interacciones que en este medio urbano ocurren entre las personas están mediadas, o limitadas, por un universo de "reglas del juego": las instituciones¹. Ellas generan incentivos para que las personas y las instituciones mismas tomen decisiones. Esas decisiones pueden contribuir a la conservación, al mejoramiento y a la construcción de un entorno urbano ambientalmente sano, o pueden no hacerlo. En el caso de la planificación, administración, aprovechamiento y control de los recursos naturales, ecosistémicos y ambientales de los que una sociedad depende económicamente, el papel de las instituciones es entonces crucial: ellas pueden generar, o no, los incentivos necesarios para que esos bienes se aprovechen de forma tal que el bienestar de la sociedad aumente.

Bienes ambientales como el paisaje, la calidad del aire, la calidad del agua y el silencio son bienes públicos: el ac-

ceso a ellos es libre, nadie puede ser excluido de su disfrute, nadie puede reclamar derechos de propiedad sobre ellos. Entonces, la existencia de unas instituciones o "reglas del juego" socialmente legítimas para arbitrar su uso resultan, en este caso, cruciales. Estas "reglas del juego" deben desincentivar formas de uso o de apropiación que generen "externalidades" ambientales negativas, o daños ambientales, y deben incentivar lo contrario: la generación de "externalidades" positivas. Lo anterior contribuiría a la prevención de daños que, además, pueden no sólo afectar la salud y la calidad de vida de las personas, sino poner en riesgo la vida misma. Además contribuiría a la construcción de una ciudad más productiva, competitiva, sana, segura y equitativa.

Las "reglas del juego" que operan e interactúan en el Distrito Capital en torno a los asuntos ambientales son diversas. Unas son las reglas formales del juego (las leyes, los códigos, los decretos, etc.) y las organizaciones que se han creado para hacerlas valer. Otras, tal vez las más complejas y diversas, son las reglas del juego no escritas. Estas últimas corresponden a los códigos de conducta dentro de los cuales se desarrollan las relaciones entre las personas. Estos códigos son culturalmente determinados y, por lo tanto, en una ciudad como Bogotá, son muy diversos.

El Plan de Desarrollo 2001-2004, *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, forma parte de esas "reglas del juego". Corresponde a la voluntad del gobierno intervenir con sus políticas para asegurar que la sociedad reciba los máximos beneficios posibles en términos de su bienestar, co-

mo resultado de las interacciones que en ella ocurren. Es el propósito de este texto analizar de qué manera y en qué medida el Objetivo Ambiente de ese Plan de Desarrollo contribuyó a la generación, presente o futura, de bienestar social.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Hasta diciembre de 1993, cuando fue expedida la Ley 99 de ese año, la legislación ambiental colombiana había sido escrita bajo la premisa de que ella se debía ocupar de temas rurales principalmente. Lo ambiental se asociaba fundamentalmente con el cuidado de los Parques Nacionales, las reservas forestales, los recursos biológicos y las cuencas hidrográficas. Los temas productivos y económicos poco tenían que ver con la regulación ambiental hasta entonces existente; y los que ocasionalmente incluía eran los relativos al aprovechamiento de recursos naturales como la pesca, la fauna y los bosques.

En general, hasta el año 1993 la vida urbana no constituía un objeto de regulación ambiental y, cuando lo era, el tratamiento era marginal. Lo anterior ocurría a pesar de que Colombia se había transformado aceleradamente, a partir de principios de la década de los años sesenta, en un país principalmente urbano. Entonces, la rápida urbanización del país facilitó y dinamizó el progreso social en áreas cruciales como la educación y la salud, e incentivó el crecimiento de los sectores industrial, minero, energético, comercial y de transporte, entre otros. Sin embargo, la urbanización del país también disparó en algunas ciudades el crecimiento de problemas ambientales tales como la conta-

minación del aire, las aguas y los suelos, el ruido, la acumulación de desechos domésticos e industriales, y el deterioro del espacio público. Bogotá fue la ciudad que más creció y que experimentó con mayor severidad esos problemas.

A principios de la década de los años noventa venía creciendo la percepción de que los ciudadanos de Bogotá estaban expuestos a niveles de contaminación del aire inseguros para la salud, que los niveles de ruido eran nocivos, que el espacio público se estaba deteriorando aceleradamente y que la calidad de las corrientes de agua que atravesaban la ciudad empeoraba cada vez más. Sin embargo, la carencia de información cuantitativa sobre los niveles de contaminación y de deterioro ambiental impedía conocer con precisión la dimensión del problema. Mucho más desconocidas eran las consecuencias de los daños ambientales sobre la salud, la productividad, la calidad de vida y la competitividad de la ciudad. No existían entonces los sistemas de información ni las redes de monitoreo que hoy existen; tampoco se habían desarrollado estudios para conocer el efecto social y económico del deterioro ambiental. El aparato industrial en Bogotá funcionaba prácticamente sin que nadie regulara y controlara su desempeño ambiental. Hoy todo esto ha cambiado para bien.

Bogotá se adelantó un poco a la Ley 99 de 1993. En 1990, mediante Acuerdo del Consejo Distrital 09, se creó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Am-

¹ North D.C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

biente, DAMA. En ese entonces el DAMA no tenía funciones de autoridad ambiental: no hacía regulaciones ni seguimiento y control policivo del desempeño ambiental del sector productivo. A pesar de lo anterior, tenía a su cargo una importante tarea: coordinar la ejecución de lo que entonces se llamó, y aún se llama, el Plan de Gestión Ambiental del Distrito. A diferencia de lo que ha ocurrido en el resto de las ciudades grandes de Colombia, este Plan tenía, y sigue teniendo, un importante mérito: acepta y destaca el hecho de que para que la gestión ambiental del gobierno de la ciudad sea efectiva, ésta debe ser el resultado del esfuerzo coordinado de toda la Administración. Se reconocía desde entonces que, de hecho, las decisiones de mayores implicaciones en cuanto a la calidad ambiental de la ciudad eran generalmente tomadas por quienes intervenían desde el gobierno con sus proyectos e inversiones en sectores tales como el transporte, las obras públicas, el saneamiento básico y la educación. El papel del DAMA era entonces, fundamentalmente, el de hacerles ver a esos sectores las oportunidades que su trabajo podría generar para beneficio de la calidad ambiental urbana. A pesar de que entonces el presupuesto de inversión del DAMA era muy modesto, sus tempranos aportes fueron cruciales.

En 1995, y en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 99 de 1993, el DAMA fue reestructurado para asumir las funciones de autoridad ambiental en Bogotá. Ese cambio institucional requirió de transformaciones notables y del fortalecimiento de la entidad: creció su planta de personal, fue necesario entrenar y capacitar a los funcionarios

antiguos y nuevos, instalar redes de monitoreo ambiental y sistemas de información, y poner en marcha nuevos procesos técnicos, administrativos y jurídicos para hacer seguimiento ambiental a las industrias, las minas, los sectores del transporte, servicios, comercio y las obras públicas. Fue necesario también comenzar a construir un cuerpo normativo ambiental que atendiera las realidades tecnológicas, sociales y económicas de los sectores productivos de la ciudad. Este cambio institucional estuvo acompañado de un significativo aumento en el presupuesto de inversión del DAMA. Buena parte de ese presupuesto se destinó a financiar los procesos de fortalecimiento institucional antes citados.

Para el año 1998 el DAMA ya había adquirido dos capacidades hoy necesarias: experiencia en materia de coordinación entre instituciones alrededor de la ejecución del Plan de Gestión Ambiental y capacidad institucional para el manejo de sus funciones de autoridad ambiental. Posteriormente, entre los años 1998 y 2000, el DAMA fortalece dos capacidades adicionales: ejecutar grandes proyectos de obras públicas como por ejemplo la construcción de parques, mejoramiento del espacio público y construcción de las plantas de tratamiento del río Bogotá; y la de participar activamente y hacer contribuciones a la construcción del Plan de Ordenamiento del Distrito en sus áreas rurales y urbanas. Esta última de trascendental importancia estratégica para aumentar la seguridad de los ciudadanos y la eficiencia económica, y para mejorar los procesos de planificación y de manejo ambiental de la ciudad y de la región.

Pero, como se dijo, en el Distrito se acepta que la gestión ambiental es una responsabilidad compartida entre varias entidades. Entonces, además de describir los progresos que en materia de fortalecimiento institucional ha vivido el DAMA, resulta oportuno aludir también al fortalecimiento que en el tiempo han vivido otras entidades relevantes. Particularmente importantes en este caso son la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), el Fondo para la Atención y Prevención de Desastres, el Instituto de Desarrollo Urbano, el Jardín Botánico, la Unidad de Servicios Públicos y Transmilenio.

Desde principios del siglo XX la EAAB tuvo una visión sabia sobre su papel estratégico en el desarrollo de la ciudad. Entonces adquirió extensísimas áreas de bosques y páramos en la zona rural del actual Distrito Capital. Durante décadas las cuidó sin que la ciudadanía ni el gobierno mismo tuviesen muy clara la relación entre su conservación y el bienestar y el progreso económico de la ciudad. Adicionalmente, a lo largo del siglo XX, la EAAB trabajó afanosamente para seguirle el paso al crecimiento de la ciudad de Bogotá y de los municipios de la sabana. Hoy esa tarea es algo menos apremiante y las prioridades se han reordenado. Entre las nuevas prioridades que resultan relevantes para este análisis se destacan: desarrollar una planificación y una gestión ambiental eficiente en lo relacionado con la ampliación, operación y mantenimiento de la infraestructura de almacenamiento, transporte, tratamiento y distribución de agua potable y la de recolección, transporte y descarga de aguas residuales; y conservar y restaurar aquellos recursos ecosistémicos que son

estratégicos para la empresa y cuyo cuidado tradicionalmente estuvo a su cargo: los ecosistemas de montaña y los humedales.

Para acometer con solvencia estas dos prioridades, la Empresa se reestructuró en el año 2002 y creó una Gerencia Ambiental. Desde allí se coordinan con todas las dependencias internas y con las instituciones locales y regionales relevantes las contribuciones de la EAAB al desarrollo de las distintas estrategias y programas del Plan de Gestión Ambiental.

El gobierno distrital que inicia en el año 2000 recibe entonces unas instituciones fortalecidas en cuanto a su capacidad para construir una sociedad ambientalmente sana y competitiva. No cabe duda de que las cuatro últimas administraciones hicieron aportes identificables a la construcción de estas fortalezas.

El objetivo de este documento es entonces evaluar cómo y en qué medida el gobierno distrital aprovechó durante los últimos tres años, sin perder de vista los años anteriores, las capacidades con que contó para cumplir con lo previsto en el Objetivo Ambiente del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA

El Objetivo Ambiente es uno de los siete objetivos del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Está descrito en el capítulo 5° del Decreto 440 de 2001. Este Objetivo busca “Mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas

y la productividad en el Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad-ambiente". Este Objetivo tiene varios elementos que vale la pena destacar:

- Afirma que los propósitos inherentes al Objetivo Ambiente deben buscarse en "forma socialmente sostenible". Éste es un elemento valioso en la medida en que lleva implícitos dos conceptos clave: el de equidad social y el de eficiencia económica. Entonces la Administración se propuso, por una parte, que los beneficios y los costos de sus intervenciones en materia ambiental (políticas, proyectos, regulaciones, inversiones) se distribuyeran de manera equitativa; y por otra, que esas intervenciones fueran eficientes desde el punto de vista económico. Es decir, ellas se justificarían en la medida en que puedan competir con otras intervenciones del gobierno en términos del bienestar social que ellas generan: no se puede buscar objetivos de calidad ambiental a cualquier costo cuando esos recursos podrían destinarse a fines socialmente más rentables.

- Resalta el papel de la "salud de las personas" como el argumento y justificación central para el desarrollo del Objetivo Ambiente. Se propone entonces un planeamiento fundamentalmente antropocéntrico para la gestión ambiental del Estado. Aunque éste es un enfoque armónico con el de los dos anteriores gobiernos distritales, no necesariamente lo es con la tradición de la gestión ambiental en Colombia. En ese sentido, es un enfoque que en el país sigue siendo novedoso: dentro de la tradición de la gestión ambiental colombiana, objetivos tales como la preservación de la diversidad biológica se han priorizado incluso a

pesar de que, en muchos casos, para alcanzarlos las comunidades rurales pobres han debido incurrir en altos costos en términos de su bienestar y calidad de vida.

- Indica que el Objetivo Ambiente es justificable por el interés de asegurar la "sostenibilidad de los ecosistemas". El precepto de "sostenibilidad" lleva implícito el de equidad social. Entonces, los ecosistemas deben ser aprovechados y disfrutados de tal manera que contribuyan equitativamente al bienestar de la actual y de las próximas generaciones. Para que así ocurra, es necesario superar las restricciones a su acceso y a su disfrute democrático.

- Justifica el Objetivo Ambiente por su potencial efecto sobre la "productividad en el Distrito". Con esto, la Administración se propuso que su gestión ambiental contribuyera a la construcción de una sociedad económicamente eficiente. Esa gestión debería entonces generar beneficios en términos del crecimiento económico y de la calidad de vida de la gente, y debería igualmente contribuir a fortalecer la capacidad del sector productivo para generar empleo, riqueza, equidad social, conocimiento y tecnología. Esto refuerza una tradición iniciada y mantenida por la Administración Distrital en gobiernos anteriores y que, en su momento, significó un útil aporte a la definición del papel que deben jugar las autoridades ambientales en Colombia.

- Busca finalmente "arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad-ambiente". En este sentido, el Plan de Desarrollo propuso acortar la brecha que existe entre las regulaciones formales y los códigos culturales relacionados con la utilización de los recursos naturales y

ambientales. Esto requeriría, por una parte, de mucha pedagogía social y, por otra, de la revisión y ajuste democrático de la regulación ambiental existente.

Ahora bien, el Objetivo Ambiente se desarrolla a la luz de los siguientes siete lineamientos de política:

1. Las decisiones relacionadas con la gestión ambiental deberán ponderar criterios sociales, técnicos, económicos y ecológicos.

Aquí se destaca la importancia de buscar una combinación óptima de argumentos donde las preferencias de la sociedad, las realidades económicas, y las restricciones y oportunidades técnicas y ecológicas sean tenidos en cuenta en el proceso de toma de las decisiones relevantes. Lo anterior puede conducir efectivamente a la mayor equidad, eficiencia y sostenibilidad de la gestión ambiental y del desarrollo urbano.

2. La gestión ambiental se desarrollará en el marco de la concertación y la participación ciudadana.

Este lineamiento de política, que coincide con preceptos constitucionales, busca contribuir a la construcción de una gestión ambiental socialmente más legítima por parte del Estado. Además, podría aumentar el control social a lo largo de los procesos de implementación de proyectos, inversiones, regulaciones, etc., lo mismo que su eficacia, eficiencia y equidad.

3. Se propenderá por una gestión ambiental coordinada, coherente y conjunta entre las autoridades y entidades locales, regionales, nacionales e internacionales.

El Plan de Desarrollo reconoce que la gestión ambiental de la ciudad debe, para ser exitosa, motivar y asegurar la participación y los aportes coordinados y complementarios

de distintas organizaciones del Estado desde los diversos niveles de organización territorial. Adicionalmente, reconoce que la ciudad se encuentra física y económicamente vinculada al territorio en el que se asienta y que esta realidad obliga a buscar una gestión ambiental regionalmente armónica. Esto mejoraría la complementariedad de los esfuerzos institucionales, minimizando el desperdicio y la generación de externalidades negativas.

4. El saneamiento del río Bogotá incluirá prioritariamente la recuperación de los cuerpos de agua al interior de la ciudad.

La inclusión explícita del saneamiento del río de la ciudad como uno de los siete lineamientos de política indica el alto nivel de prioridad que se le otorga al problema de la contaminación hídrica. El énfasis en la recuperación de calidad de los cuerpos de agua "al interior de la ciudad" refuerza el afán por asegurar la mayor eficiencia económica de la gestión ambiental medida en términos de su efecto sobre el bienestar social. Sugiere además la necesidad de una estrecha relación de colaboración entre el DAMA y la EAAB en lo relacionado con el manejo de vertimientos de origen industrial y doméstico.

5. Los ecosistemas estratégicos de la ciudad serán objeto de protección, restauración y preservación.

El Plan indica con esto que no todos los ecosistemas serían igualmente "estratégicos". Algunos se consideran entonces más "estratégicos" que otros. Presumiblemente, en armonía con el enfoque antropocéntrico que se propone para la gestión ambiental, entre los más "estratégicos" estarían aquellos que contribuyen de manera más directa

al bienestar social y los que se relacionan más directamente con el desempeño económico. Éstos serían entonces los bosques y páramos de las zonas rurales que proveen de agua a la ciudad, y los humedales que contribuyen a prevenir y a amortiguar las amenazas de inundación.

6. La incorporación de nuevas áreas urbanas se hará bajo los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial y de acuerdo con la capacidad de carga del territorio.

De acuerdo con esto, el Plan de Desarrollo propone favorecer un crecimiento urbano seguro, donde la población de los nuevos asentamientos esté expuesta a riesgos (amenaza * vulnerabilidad) mínimos. Dado que, en últimas, el argumento central del Objetivo Ambiente es el bienestar social, este lineamiento de política va al corazón del Objetivo en la medida en que lo que en esencia busca es la protección de la vida misma.

7. El manejo de los residuos sólidos se ajustará a los criterios del Plan Maestro respectivo y adoptará criterios de productividad y desarrollo sustentable para la ciudad.

La alusión a un Plan Maestro que defina los derroteros para el manejo de los residuos sólidos de la ciudad con "criterios de productividad" indica, por una parte, la voluntad de la Administración de planificar en el largo plazo las actividades relacionadas y, de otra, la de encontrar en ellas oportunidades económicas. Tanto lo uno como lo otro resultan ser aportes novedosos porque tradicionalmente en la gestión de los desechos sólidos de la ciudad la planificación ha sido escasa y de corto plazo, y porque nunca había sido vista como una gestión que podría generar oportunidades en materia de "productividad".

Entonces, el Objetivo Ambiente incluye, en esencia, de una u otra forma, a través de su definición misma o a través de sus lineamientos de política, los siguientes dos elementos fundamentales:

- ⊙ La intervención del Estado en materia ambiental debe generar beneficios en términos del mejoramiento de las condiciones de seguridad, salud, calidad de vida y productividad de las personas. Estos beneficios deben ser equitativamente distribuidos.

- ⊙ El Estado debe contribuir a la construcción de una relación respetuosa con el ambiente, natural y construido; las reglas del juego y las decisiones relativas al aprovechamiento económico del medio ambiente se deben concertar entre los diversos agentes sociales e institucionales relacionados con ellas, y con la participación de los ciudadanos.

El primero de estos dos elementos fundamentales busca asegurar la eficiencia económica de la gestión ambiental de la sociedad y la distribución equitativa de sus beneficios; y el segundo, por su parte, busca dotar a la sociedad de herramientas institucionales (reglas del juego) legítimas para adelantar la gestión de sus recursos naturales y ambientales. Las complementariedades entre ambos son fuertes.

3. LAS ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS PROPUESTOS

Para desarrollar el Objetivo Ambiente, a la luz de los anteriores lineamientos de política, el Plan de Desarrollo para el período 2001-2004 propuso tres estrategias esenciales. Ellas se desarrollan mediante la implementación de uno o dos programas. A cada programa se le asignó una serie de

ESTRATEGIA	PROGRAMA	METAS	PROYECTOS PRIORITARIOS
Diseñar y poner en marcha procesos educativos orientados hacia el logro de compromisos cotidianos generadores de cambio de hábitos y cambios perdurables de actitud hacia el ambiente natural y construido, dirigidos a grupos claves de sectores sociales con énfasis en la juventud.	Bogotá, goce sostenible	Los ciudadanos adecuan sus patrones de uso y consumo de bienes y servicios urbanos hacia la sostenibilidad ambiental. Los actores sociales públicos y privados participan en proyectos ambientales según sus intereses, su ubicación y competencia.	Compañas de sensibilización, divulgación y educación ambiental . Énfasis en transporte y movilidad sostenible, apropiación sostenible de ecosistemas estratégicos, desestímulo al mercado ilícito de fauna y flora, control de ruido y contaminación visual. Investigaciones aplicadas . Con prioridad a la conservación de flora nativa, monitoreo de la biodiversidad y arborización urbana.
	Bogotá, limpio me gustas más	El 40% de los sectores productivos de mayor significancia con pactos voluntarios de mejoramiento ambiental Incremento del uso del transporte masivo de combustión limpia, así como del desplazamiento en bicicleta y peatonal, reemplazando el automóvil particular y los sistemas más contaminantes. Un sistema de manejo y disposición final adecuado de los residuos sólidos peligrosos en el marco de lo dispuesto en el Plan Maestro de Residuos Sólidos.	Mejoramiento de los instrumentos de comando y control . Control de fuentes de contaminación e implementación de redes de monitoreo de calidad ambiental. Mejoramiento de la calidad del Espacio público . Descontaminación visual, y eliminación de ratas, "insectos y artrópodos.
	Bogotá previsible, vivimos más	Seis sistemas de seguimiento y control de amenazas implementados en el Distrito. Disminución de la vulnerabilidad de los habitantes del Distrito en mayor riesgo frente a amenazas ambientales.	Operación de la planta de tratamiento de aguas residuales del Salitre Fase I - Etapa I . Prevención, control y atención de incendios. Acciones no estructurales para la reducción del riesgo y prevención de desastres . Capacitación e instrucción sobre los comportamientos que deben asumirse ante la ocurrencia de eventos de riesgo. Evaluación de riesgos, amenazas y medidas de mitigación . Mediante redes de monitoreo y sistemas de información que permitan el diseño de las medidas de mitigación para disminuir la vulnerabilidad.
Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y mejoramiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público.	Bogotá bella, construida y natural	600 hectáreas de espacio público natural y construido recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o manejado.	Ampliación y mejoramiento del espacio público construido . Diseño, construcción, y mejoramiento de parques metropolitanos, zonales y de barrio. Aumento y mantenimiento de la malla verde de la ciudad . Ampliación y mejoramiento del espacio público natural . Protección de humedales, zonas de ronda y manejo del sistema orográfico distrital para aumentar la biodiversidad, articulación urbanística y disfrute público sostenible. Asistencia técnica a los habitantes de las áreas rurales del Distrito. Desarrollar prácticas y sistemas de aprovechamiento rural sostenible.

Tabla 1. Estrategias, programas, metas y proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo

metas; se previó que éstas serían alcanzadas mediante la ejecución de proyectos prioritarios. En la tabla 1 se presentan las estrategias, programas, metas y proyectos prioritarios del Objetivo Ambiente.

Los proyectos prioritarios incluidos en la tabla anterior son transversales, es decir, su ejecución requiere de la coordinada intervención de distintas entidades de la Administración y de las localidades. Adicionalmente, cada entidad desarrolló proyectos complementarios.

La coordinación de cada uno de los cuatro programas del Objetivo Ambiente le fue asignada una entidad distinta

y, dentro de cada entidad, a una persona: el o la Coordinadora de Programa.

Adicionalmente, para asegurar el desarrollo complementario de las actividades, programas y proyectos del Objetivo Ambiente, al DAMA se le asignó la responsabilidad de coordinar todo el Objetivo. El DAMA contó con apoyo de las o de los Coordinadores de Programa desde distintas entidades.

Las necesidades de coordinación en torno a objetivos ambientales son muy evidentes. Vale la pena destacar en este punto el importante avance que en materia de coordi-

nación interinstitucional se alcanzó durante la segunda Administración del Alcalde Mockus alrededor de los propósitos ambientales de la ciudad. Hubo dos incentivos para que esto ocurriera: la mayor claridad en las distintas instituciones sobre las bondades económicas y sociales que se pueden derivar de su mejor desempeño ambiental, y la cada vez más apremiante necesidad y obligación de hacer uso eficiente de los recursos disponibles para el mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad. Adicionalmente, es evidente que durante los últimos años las distintas entidades de la Administración han fortalecido, a través de diversos arreglos institucionales y procesos, su capacidad para internalizar consideraciones ambientales en sus rutinas de planeación y gestión.

4. AVANCES Y LOGROS POR PROGRAMA

Como resultado del trabajo coordinado entre las distintas entidades, y al interior de cada una de ellas, y como resultado del interés que el Objetivo Ambiente despertó entre ciudadanos y organizaciones, se han logrado varios resultados notables.

4.1 Bogotá, goce sostenible

En la Tabla 2 se presentan de manera resumida los avances más importantes del programa *Bogotá, goce sostenible*. A continuación, éstos se describen con mayor detalle, lo mismo que las lecciones que la experiencia de su implementación dejan para el futuro.

1. El gobierno confirmó que sus esfuerzos en educación ambiental rinden más beneficios cuando se asocian con la solución de un problema económico y cuando contribuyen a resolver un problema de calidad de vida.

Hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, distintas entidades del gobierno del orden nacional y del orden local, entre ellas el DAMA, comenzaron a ejecutar proyectos de educación ambiental. En ese entonces, y luego durante cerca de una década, la mayor parte de éstos se concentró en hacer ver a las personas la dimensión de los procesos de deterioro ambiental en marcha. En no pocas ocasiones, ante la falta de información precisa, la dimensión y las posibles consecuencias de esos procesos fueron ampliamente sobredimensionadas. Adicionalmente, esos proyectos de "Educación Ambiental" no incluían información sobre alternativas de comportamiento, tecnológicas, etc., que pudiesen ser adoptadas por los ciudadanos para prevenir y administrar los problemas ambientales que se les presentaban. Esto generó beneficios limitados e indujo a la sociedad a asumir injustificables costos en materia de control ambiental. Durante las tres últimas administraciones, el DAMA ha venido acumulando información y experiencia en esta área y, con base en ella, ha ajustado y perfeccionado sus iniciativas en materia de educación ambiental. Hoy estas iniciativas resultan ser de mayor relevancia económica y social. Ellas se dirigen principalmente a la divulgación de tecnologías útiles para el mejoramiento del desempeño ambiental de los procesos de producción y para el mejoramiento de las condiciones ambientales que afectan la seguridad, la calidad de vida y la salud de las personas. Vale la pena agregar que estas experiencias han permeado a las distintas autoridades ambientales regionales en Colombia, y que, incluso, han sido tenidas en cuenta a nivel internacional.

OBJETIVO ESENCIAL*	AVANCES Y LOGROS MÁS IMPORTANTES
<p>Adecuación de patrones de uso y consumo hacia la sostenibilidad ambiental, y mayor participación social en proyectos ambientales. Lo anterior incentivado por actividades de educación ambiental.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El gobierno confirmó que sus esfuerzos en educación ambiental rinden más beneficios cuando: <ul style="list-style-type: none"> • se asocian con la solución de un problema económico. • contribuyen a resolver un problema de calidad de vida. Teniendo en cuenta lo anterior, adaptó y diseñó sus proyectos. 2. Empresas privadas financiaron o cofinanciaron las campañas masivas de interés ambiental. 3. El DAMA y el Jardín Botánico crearon un sistema de apoyo a colegios en la formulación de sus Programas Ambientales Escolares como parte del PEI. 4. Se crearon las Aulas Ambientales en la ciudad. Ésta es una idea nueva. 5. Se incentivó la participación comunitaria en proyectos ambientales de interés local a través de los Promotores Ambientales Locales. 6. Se desarrollaron una serie de trabajos de investigación relativos al manejo y restauración de la flora urbana, y varias publicaciones. 7. El Jardín Botánico invitó a los ciudadanos, "salió del jardín", y fortaleció su vocación educadora.

Tabla 2. Programa Bogotá, goce sostenible

*Deducción y resumido por el autor con base en el análisis del contenido de la tabla 1.

2. Empresas privadas financiaron o cofinanciaron las campañas masivas de interés ambiental.

Las campañas masivas que tradicionalmente hizo el DAMA a través de los medios para llamar la atención sobre los problemas ambientales de la ciudad y para proponer soluciones fueron tradicionalmente financiadas con recursos de la Administración Distrital. La falta de recursos para dar continuidad a esas campañas y la necesidad de continuarlas llevó al gobierno a pensar que algunas empresas privadas podrían tener interés en participar en su financiación. Fue así como el DAMA y esas empresas, de manera coordinada, mantuvieron varias de esas campañas. Éste es un logro importante que, por una parte, evita el gasto de recursos públicos en acciones que pueden ser del interés del sector privado y, por otra, facilita el acercamiento entre el gobierno y las empresas en torno a

propósitos ambientales de interés común. Es muy importante seguir buscando que cuando las empresas participen en estos procesos se asegure una repartición equitativa de los costos y una distribución balanceada de los beneficios públicos y privados.

3. El DAMA y el Jardín Botánico crearon un sistema de apoyo a colegios en la formulación de sus Programas Ambientales Escolares como parte del PEI.

Generalmente la educación ambiental no ha logrado abrirse un espacio permanente dentro del currículo y las actividades propias de la educación formal. Esto se debe en buena parte a la tradicional falta de claridad y de consenso que durante años ha existido sobre el propósito de la educación ambiental. Sin embargo, como se anotó en el numeral uno de esta lista, la Administración, a través de su experiencia, ha logrado definir para la educación ambien-

tal unos propósitos socialmente relevantes: mejorar la calidad de vida de las personas y el desempeño económico de los sectores productivos. Con esto definido, el DAMA y el Jardín Botánico encontraron que el Programa Ambiental Escolar (PRAE), que hace parte del Proyecto Educativo Institucional (PEI), representaba una oportunidad para filtrar la educación ambiental dentro de la rutina de la educación escolar formal. Esto ha permitido en algunos colegios distritales la formación de grupos ecológicos, y el desarrollo de proyectos ambientales piloto en temas como el mejoramiento del entorno del barrio, la arborización, la limpieza de caños y zonas de ronda, etc. En cada localidad se ha conformado una Red de Colegios que comparten experiencias en temas ambientales de interés común. Naturalmente que, además de los beneficios ambientales que de estos esfuerzos se puedan derivar, existen otros beneficios: los que se derivan de un mayor nivel de solidaridad y participación de los jóvenes en torno a temas relativos a la calidad de vida en la ciudad.

4. Se crearon las Aulas Ambientales en la ciudad.

Durante la actual Administración el DAMA diseñó y desarrolló la idea de las Aulas Ambientales como una estrategia complementaria y nueva para llevar la educación ambiental a los barrios. A la fecha se han construido cinco de estas aulas. Los costos de funcionamiento de una de ellas son compartidos con una empresa. Se trata de pequeñas edificaciones que se dedican principalmente al tratamiento de asuntos ambientales de interés local. A ellas acuden colegios y organizaciones de jóvenes a conocer y a discutir esos asuntos. Existe una en Suba, ubicada en una

vieja cantera restaurada y estabilizada en la que se tratan temas relativos a la minería; otra en el humedal de Santa María del Lago en la que se tratan los asuntos relativos a los humedales; otra en el Parque Entre Nubes en la que se tratan temas relacionados con las zonas rurales o suburbanas vecinas a la ciudad. Las otras dos están en la zona de Arborizadora Alta, al sur de la ciudad, y en las vecindades de la Cantera Soratama. Ellas también se dedican al tratamiento de los temas ambientales locales relevantes. Esta nueva estrategia de educación ambiental merece ser evaluada. Ella podría efectivamente complementar y reforzar otros esfuerzos y acelerar la construcción de diagnósticos ambientales locales y el diseño de iniciativas comunitarias de intervención.

5. Mediante Promotores Ambientales Locales se incentivó la participación comunitaria en proyectos ambientales de interés local.

El nivel de prioridad que tradicionalmente han asignado los gobiernos locales y las comunidades a los asuntos ambientales ha sido generalmente modesto. Esto se debe a dos razones: la alta prioridad que naturalmente las sociedades otorgan a asuntos tan importantes y apremiantes como la seguridad, la salud, la educación, el transporte etc., y la falta de información sobre los beneficios sociales que se derivan del más alto nivel de desempeño ambiental de la sociedad. En la medida en que las comunidades cuenten con información cuantitativa y clara sobre las bondades, los problemas ambientales de su entorno inmediato y sus consecuencias, mejor dotadas estarán para participar en la toma de decisiones relativas a la priorización del

gasto público a nivel local y para diseñar sus propias estrategias comunitarias de gestión ambiental. Los Promotores Ambientales Locales son una estrategia nueva de la actual Administración y su objetivo es, precisamente, el de facilitar, mediante el aporte de información relevante, la construcción de diagnósticos ambientales locales participativos y el diseño de proyectos ambientales económica y socialmente relevantes.

6. Se desarrollaron una serie de trabajos de investigación relativos al manejo y restauración de la flora urbana, y varias publicaciones.

El DAMA y el Jardín Botánico acordaron que, entre los diversos temas que podrían ser objeto de investigación, su intervención coordinada resultaría ser más eficiente en los relacionados con la conservación y la restauración ecológica. Desarrollaron entonces, con el apoyo científico de universidades, algunas investigaciones en esas áreas. Los temas objeto de investigación incluyeron, entre otros, la restauración de canchales, humedales y rondas, la conservación y propagación de especies nativas, el uso de especies promisorias, y el manejo de la flora urbana. Adicionalmente, ambas entidades mantuvieron la tradición de hacer publicaciones sobre temas ambientales de interés general. De estas publicaciones vale la pena destacar el cuidadoso esfuerzo por mantener una buena calidad técnica sin hacer grandes sacrificios en términos de audiencia.

7. El Jardín Botánico invitó a los ciudadanos, "salió del jardín", y fortaleció su vocación educadora.

Tradicionalmente el Jardín fue un sitio bello que algunas personas visitaban sin que él hiciera mucho esfuerzo

por invitarlas. Sus servicios no trascendían sus límites físicos. En la Administración del Alcalde Peñalosa se amplió su rango de acción y se le encomendaron las tareas de la arborización urbana y de su cuidado. Durante la segunda Administración del Alcalde Mockus, el Jardín Botánico mantuvo el mandato de ampliar y de cuidar la cobertura forestal y se propuso nuevos retos: invitar activamente a sus instalaciones a los habitantes de la ciudad²; y extender los servicios de su vocación educadora más allá de sus límites. Fue así como, además de recibir a cerca de 250.000 visitantes anuales, el Jardín realizó, por dentro y por fuera de sus instalaciones, centenares de cursos, programas de radio, ferias, exposiciones, conferencias y otros eventos sobre temas relativos a la flora local y sus valores. Con todo lo anterior, el Jardín aumentó el número y la calidad de las experiencias educativas y el nivel de información y de conciencia de los ciudadanos sobre el valor social de la flora local y sobre su efecto sobre el bienestar y la calidad de vida.

Integrando el análisis de los avances y logros del programa *Bogotá, goce sostenible* se puede concluir que:

- La Administración de la ciudad ha acumulado una experiencia que permite ahora desarrollar distintos proyectos de "Educación Ambiental" con mucha claridad en cuanto a la urgencia de asegurar que ellos sean social y económicamente relevantes.

- Las restricciones presupuestales para el desarrollo de este programa sirvieron de incentivo para proponer al-

² Amplió sus horarios de visita de 42 a 63 horas semanales.

ternativas financieras para mantener los esfuerzos de anteriores administraciones en materia de educación ambiental. Con esto generaron experiencia que debe capitalizarse.

● En armonía con el contenido del Objetivo Ambiente y sus lineamientos de política, este Programa, que fue en esencia un programa de educación ambiental, contribuyó a:

la construcción de una relación respetuosa con el ambiente y al fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para concertar propósitos de interés común en materia ambiental.

al mejoramiento equitativo de la calidad de vida y la productividad.

● La experiencia de estos tres años, que se construyó reconociendo las deficiencias y capitalizando los méritos de esfuerzos anteriores, permite afirmar que Bogotá cuenta hoy con una estrategia de educación ambiental que combina la utilización de diversos recursos y tiene más claros sus propósitos.

4.2 Bogotá, limpia me gusta más

En la Tabla 3 se presentan de manera resumida los avances más importantes del programa *Bogotá, limpia me gusta más*. A continuación, éstos se describen con mayor detalle, lo mismo que las lecciones que la experiencia de su implementación dejan para el futuro.

1. El DAMA continuó ejecutando y buscando estrategias económicamente eficientes para el control ambiental del sector productivo que complementen los sistemas tradicionales de "comando y control".

Durante décadas el control de los problemas de contaminación causados por el sector productivo se basó en la utilización de instrumentos de "comando y control". Esto

es, en la utilización de instrumentos jurídicos coercitivos que buscaban limitar, so pena de sanción, el deterioro ambiental y las emisiones, los vertimientos y las descargas de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, el suelo y la atmósfera. Los altos costos y la eficacia limitada de estos instrumentos incentivaron el diseño de nuevas alternativas que fueran económicamente eficientes, que reconocieran las realidades tecnológicas y económicas de los sectores productivos, que lograran mejoramientos ambientales a bajos costos sociales, que generaran incentivos para la prevención, que aumentaran la eficacia de la intervención del gobierno. Fue así como durante el primer gobierno del Alcalde Mockus se diseñó e inició el proyecto ACERCAR al cual se refiere el numeral 2 de esta lista; durante la Administración del Alcalde Peñalosa se diseñó el Programa Excelencia Ambiental Distrital, PREAD, al cual se refiere el numeral 3; y durante la actual Administración se puso en marcha el PREAD y se iniciaron los Parques Industriales Ecoeficientes y los Convenios de Producción Limpia, a los cuales se refieren los numerales 4 y 5 de esta lista, respectivamente.

2. Se dió continuidad al proyecto de transferencia de tecnología a pequeños y medianos industriales ACERCAR.

Este proyecto se inició durante el primer gobierno del Alcalde Mockus. Se constituyó en un proyecto piloto a nivel nacional que, en esencia, busca contribuir a resolver las causas fundamentales de los problemas de contaminación y de deterioro ambiental de los medianos y pequeños industriales: las deficiencias tecnológicas, y la falta de información y de acceso a capital. El proyecto presta dos servicios fundamentalmente:

OBJETIVO ESENCIAL*	AVANCES Y LOGROS MÁS IMPORTANTES
El cumplimiento de las normas y el control de la contaminación mediante el uso de estímulos, la concertación y la autogestión, destacando la importancia del sector transporte y de la disposición de residuos peligrosos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. El DAMA continuó ejecutando y buscando estrategias económicamente eficientes para el control ambiental del sector productivo que complementen los sistemas tradicionales de "comando y control". 2. Se dio continuidad a proyecto de transferencia de tecnología a pequeños y medianos industriales, ACERCAR. 3. Se inició el Programa de Excelencia Ambiental Distrital, PREAD. 4. Se establecieron "Parques Industriales Ecoeficientes". 5. Se acordaron 5 "Convenios de Producción Limpia". 6. Se mantuvieron las actividades de control y seguimiento ambiental. 7. Se propuso el Plan Maestro de Residuos Sólidos. 8. Se reestructuró y modernizó la prestación del servicio de aseo.

Tabla 3. Programa Bogotá, limpia me gustas más

*Deducido y resumido por el autor con base en el análisis del contenido de la tabla 1.

• Divulgación de información, capacitación y transferencia de tecnologías ecoeficientes a los empresarios de las Microempresas y Pequeñas y Medianas Industrias (MIPYMES).

• Cofinanciación de los costos de diseño de los nuevos procesos de producción, y de los intereses causados por los créditos que los empresarios de las MIPYMES adquieren para implementarlos.

La actual Administración del DAMA retomó este proyecto y lo dinamizó de manera muy notable. Actualmente lo ejecuta en asocio y con aportes económicos adicionales de la Cámara de Comercio de Bogotá y de CINSET. Era de esperarse que la confianza y la amplia capacidad de convocatoria de estas dos instituciones frente a los industriales aumentaran la capacidad transformadora del proyecto.

Entre abril del 2002 y julio del 2003, ACERCAR atendió cerca 2.750 consultas de los empresarios de las MIPYMES, visitó cerca de 600 industrias, hizo cerca de 420 diagnósticos, prestó asistencia técnica a cerca de 150 empresas y realizó cerca de 80 jornadas y encuentros tecnológicos.

3. Se inició el Programa de Excelencia Ambiental Distrital, PREAD.

Durante la Administración del Alcalde Peñalosa se diseñó, aprovechando experiencias internacionales, el Programa de Excelencia Ambiental Distrital, PREAD. La actual Administración lo retomó y lo puso en marcha. Se trata de un programa de estímulos para el mejoramiento del desempeño ambiental de pequeños, medianos y grandes establecimientos industriales. Las empresas que participan en este programa compiten por demostrar altos niveles de desempeño ambiental. Ellas pueden alcanzar distintas posiciones en esta competencia y, con el tiempo, moverse dentro de la clasificación. Periódicamente se premia a aquellas que alcanzan las más destacadas posiciones. Existen varios incentivos para participar de este programa: el reconocimiento del gobierno, de la sociedad, de los socios y de los mercados locales y extranjeros, y la posibilidad de utilizar la imagen ganada para efectos de mercadeo y publicidad. Adicionalmente, las empresas de más alto desempeño obtienen reducciones en el impuesto predial (de 10.5 al 8.5 por mil), y no pagan por los servicios de

evaluación asociados a la obtención de permisos, licencias ambientales, etc.

4. Se establecieron Parques Industriales Ecoeficientes.

El alcance original del proyecto ACERCAR ha sido ampliado. Es así como en el año 2002 facilitó la financiación del diseño y de la implementación de los Parques Industriales Ecoeficientes. Se trata de zonas destinadas principalmente a una actividad industrial dentro de las cuales se desarrollan estrategias compartidas y eficientes para el manejo de asuntos ambientales tales como: el tratamiento de las aguas residuales, el manejo, transporte y disposición final de desechos, la reutilización de subproductos, etc. Para el sector de las artes gráficas se estableció uno de estos parques en el barrio Santa Inés. Ésta fue la primera experiencia de este tipo en Colombia. Cerca de 1.033 millones de pesos se invirtieron en la construcción de sistemas compartidos de tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos; y cerca de 1.500 millones en créditos del Fondo IFI-DAMA han servido a 58 empresarios para financiar la adecuación de sus procesos industriales. El Parque Industrial Ecoeficiente del sector cárnico se encuentra en proceso de consolidación. Otros Parques Industriales están en evaluación. Éstos son los de San Benito, Meandro del Say y Puente Aranda. Además del mejor desempeño ambiental que puede darse dentro de estos parques industriales, su establecimiento tiene tres virtudes adicionales: contribuye al ordenamiento de la ciudad, reduce los costos de seguimiento, monitoreo y control ambiental de establecimientos que antes estaban dispersos, y aumenta el control ambiental que los empresarios del mismo sector se hacen unos a otros.

5. Se acordaron cinco Convenios de Producción Limpia (sectores galvanizado, cárnico, curtiembres, artes gráficas y pinturas).

Los acuerdos voluntarios entre asociaciones de productores y el gobierno son también estrategias para incentivar el mejoramiento del desempeño ambiental de los distintos sectores. Se trata de acuerdos que buscan alcanzar eventualmente niveles de desempeño ambiental aun más altos que los previstos en las normas. En este caso los incentivos que tienen los productores para entrar en estos acuerdos son: el gobierno acepta que el proceso de mejoramiento del desempeño ambiental debe ser gradual; los productores reciben capacitación e información tecnológica; la reconversión tecnológica de los procesos de producción mejora el desempeño ambiental mediante el aumento en la productividad de los insumos, lo cual fortalece la capacidad competitiva de la empresa. A septiembre de este año, la actual Administración había suscrito Convenios de Producción Limpia con los sectores galvanizado (109 empresarios) y cárnico (192 empresarios). Se prevé que antes de terminar el año 2003 se llegue a acuerdos similares con los sectores de curtiembres, artes gráficas y pinturas. Los anteriores sectores tienen las siguientes características que los hacen prioritarios: han sido tradicionalmente importantes generadores de empleo en Bogotá, compiten con estrechos márgenes, su competitividad está determinada por la eficiencia en el uso de los insumos, pueden causar altos impactos ambientales.

6. Se mantuvieron las actividades de control y seguimiento ambiental.

Como se indicó en anteriores numerales, el DAMA ha emprendido diversas estrategias que buscan incentivar el logro voluntario de altos niveles de desempeño ambiental por parte de los productores de distintos sectores. Sin embargo, el control y el seguimiento ambiental del sector productivo son las funciones esenciales del DAMA como autoridad ambiental. Se trata de funciones de tipo policivo asignadas por la ley que se ejercen mediante la aplicación de instrumentos regulatorios conocidos como de “comando y control”. El ejercicio de estas funciones sigue y probablemente seguirá siendo fundamental como medio para lograr altos niveles de desempeño ambiental. En este caso, sin embargo, los incentivos son otros: evitar la sanción y sus consecuencias económicas. En un estudio reciente realizado por el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes se encontró que el incentivo más importante que tienen los industriales en Bogotá para mejorar su nivel de desempeño ambiental es el temor a una sanción del DAMA. En otras ciudades comparables del mundo, la presión de las comunidades parece ser el factor determinante.

El DAMA actualmente hace seguimiento a más de 6.400 establecimientos industriales, a cerca de 960 proyectos de infraestructura y a 4.800 establecimientos de sectores tales como estaciones de servicio, lavaderos de carros y pozos de aguas subterráneas.

7. Se propuso el Plan Maestro de Residuos Sólidos.

La UESP, en coordinación con el DAMA y el DAPD, propuso, en cumplimiento de lo previsto en el Plan de Desarrollo, el Plan Maestro de Residuos Sólidos. Si bien

es cierto que este Plan no ha sido formalmente adoptado por el gobierno distrital, en todo caso constituye un importante aporte a la planificación del manejo de los residuos sólidos de la ciudad. Como elemento novedoso, este Plan no sólo incluye lo relativo a las basuras de origen doméstico, sino que también propone estrategias para el manejo de los residuos peligrosos, los hospitalarios y los escombros; y para la generación de energía a partir del gas metano producido por el Relleno Sanitario de Doña Juana. Este Plan es pues un valioso aporte de la actual Administración. Las futuras administraciones tienen el reto de desarrollar, posiblemente con algunos ajustes, lo previsto en este Plan en materia del manejo de los distintos tipos de desechos.

8. Se reestructuró y modernizó la prestación del servicio de aseo.

La Administración de la ciudad, a través de la UESP, introdujo, en armonía con uno de los lineamientos de política del Objetivo Ambiente, el concepto de productividad como un componente central en el proceso de la prestación de los servicios de aseo en la ciudad. Ese concepto de productividad fue el elemento común y central de los arreglos contractuales suscritos con los concesionarios de este servicio. Mediante estos contratos se garantizará a la ciudad un servicio de buena calidad en el 100% de la ciudad a través de seis Áreas de Servicio Exclusivo. Se previó un esquema tarifario que distribuye de manera equitativa los beneficios del proceso entre los prestadores de servicio y entre los usuarios de los distintos estratos. El nuevo sistema incluye equipos de recolección de mejor desempeño

ambiental y más eficientes, procesos de recolección y transporte que facilitarán el reciclaje de materiales. Los procesos diseñados y los arreglos contractuales convenidos garantizan a la ciudad la cobertura completa de un servicio de aseo de buena calidad, en el mediano plazo (2003-2010).

Una de las metas del Programa *Bogotá, limpia me gustas más* era dotar a la ciudad de un "sistema de manejo y disposición final adecuado de los residuos sólidos peligrosos". Los logros en cuanto al cumplimiento de esta meta fueron escasos. Hoy no se cuenta con ese sistema. Para que la ciudad cuente con sistemas de manejo de este tipo de residuos sería prioritario diseñar los asuntos institucionales y regulatorios para que, como ocurre en otros sitios del mundo, los agentes privados encuentren incentivos económicos para diseñarlos y operarlos bajo las reglas del juego que el gobierno determine.

Se puede resumir la evaluación del Programa *Bogotá, limpia me gustas más* diciendo que:

- El gobierno ha combinado diversos tipos de estrategias para el control de la contaminación de origen industrial: las que generan incentivos económicos conducentes a que los productores tomen decisiones armónicas con el interés general; las que facilitan el acceso a la información tecnológica y al crédito para prevenir la contaminación sin afectar los costos de producción, o disminuyéndolos; y las que inducen cambios tecnológicos para evitar los costos asociados a sanciones. Estos tres tipos de estrategias son complementarios y se refuerzan mutuamente.

- Las distintas estrategias, voluntarias (numerales 1 al 6) y coercitivas (numeral 7), que el DAMA ha diseñado,

emprendido, ajustado y perfeccionado han conducido al mejoramiento del desempeño ambiental del sector productivo en la ciudad. La información cuantitativa colectada a lo largo de los años así lo demuestra³.

- El Plan Maestro para el Manejo de los Residuos Sólidos trazó los lineamientos que permitieron la puesta en marcha de un sistema económicamente más eficiente y equitativo para el manejo de los de los residuos de origen doméstico, y sentó las bases para la puesta en marcha de sistemas eficientes de manejo de materiales reciclables, de desechos tóxicos, de residuos de interés sanitario y de escombros.

En suma, el Distrito ha venido acumulando, a lo largo de casi 10 años, una muy valiosa experiencia en materia del control de la contaminación y de manejo de desechos. Esta experiencia le ha permitido hacer cada vez más eficientes y efectivas sus estrategias de control. La positiva experiencia y el aprendizaje de Bogotá en esta área han servido al gobierno nacional y a otras ciudades y autoridades ambientales regionales en Colombia para diseñar y poner en marcha iniciativas similares en otros sitios del país.

4.3 Bogotá previsiva, vivimos más.

En la Tabla 4 se presentan de manera resumida los avances más importantes del Programa *Bogotá previsiva, vivimos más*. A continuación, éstos se describen con mayor detalle, lo mismo que las lecciones que la experiencia de su implementación dejan para el futuro.

1. La Administración internalizó el contenido del POT en sus procesos de planificación y de decisión.

La contribución económicamente más eficiente y contundente a la disminución de la vulnerabilidad, de las ame-

OBJETIVO ESENCIAL*	AVANCES Y LOGROS MÁS IMPORTANTES
La evaluación y la reducción de amenazas y de riesgos, y la implementación de medidas que disminuyan la vulnerabilidad y que fortalezcan la capacidad de prevención y de atención de desastres.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración internalizó el contenido del POT en sus procesos de planificación y de decisión. 2. Se dio continuidad a las actividades de atención de emergencias y reubicación. 3. Se continuó mejorando la información sobre riesgos y los sistemas de Información. 4. Se inició el proceso de contratación del Embalse Seco de Canta Rana en la cuenca baja del río Tunjuelito.

Tabla 4. Programa *Bogotá previsiva, vivimos más.*

*Deducido y resumido por el autor con base en el análisis del contenido de la Tabla 1.

nazas y del riesgo en el Distrito Capital ha sido la adopción, por parte de todas las instancias (públicas, privadas y comunitarias) del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito. Este Plan se construyó y se ha venido complementando teniendo como argumentos centrales los relativos a la prevención y a la disminución del riesgo. Se trata de un Plan de Ordenamiento que incentiva y obliga a que la actividad económica y social sobre el territorio del Distrito, en sus áreas urbanas y rurales, sea compatible con la vocación del suelo. Naturalmente, el respeto por esa vocación disminuye los riesgos y previene desastres naturales mediante la disminución simultánea de la vulnerabilidad y de la amenaza.

2. Se dio continuidad a las actividades de atención de emergencias y reubicación.

Mediante el trabajo coordinado de la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Bomberos y la Secretaría de Salud, y con el apoyo económico del DPAE, se atendieron en promedio 280 emergencias anuales, se relocalizaron temporalmente 604 familias y se prestaron diversas formas de ayuda humanitaria a cerca de 20.500 personas afectadas por emergencias. El DPAE adquirió 190 predios a familias que estaban ubicadas en zonas de alto riesgo y construyó obras de mitiga-

ción que disminuyeron la vulnerabilidad de algo más de 7.500 personas. En coordinación con la Caja de Vivienda Popular, el DPAE adelantó la reubicación de cerca de 1.400 familias.

3. Se continuó mejorando la información sobre riesgos y los sistemas de información.

La información sobre vulnerabilidades y amenazas permite disminuir los riesgos, y los sistemas de comunicaciones facilitan la oportuna reacción y atención. Con esto en mente, la actual Administración fortaleció la Red Distrital de Comunicación de Emergencias, operó y dio mantenimiento a la Red Distrital de Acelerógrafos y a la Red Hidrometeorológica. Adicionalmente, realizó más de 606 conceptos y diagnósticos sobre riesgos. Como parte de su estrategia de mejorar el acceso a la información, el DPAE continuó sus tareas de capacitación a los Comités Locales

³ Por ejemplo, la descarga de materia orgánica a los cuerpos de agua por parte del sector industrial fue en el año 2002 equivalente al 20% de lo que fue en el año 1995 cuando el DAMA inició su trabajo de control de la contaminación industrial. La disminución durante ese periodo fue gradual y sostenida. Mejoramientos similares pueden documentarse para los sectores mineros y del transporte.

de Emergencia y a las comunidades. Cerca de 30.000 personas se beneficiaron de estos esfuerzos de capacitación.

4. Se inició el proceso de contratación del Embalse Seco de Canta Rana en la cuenca baja del río Tunjuelito.

EL río Tunjuelito presenta amplias variaciones de caudal a lo largo del año. Ocasionalmente el caudal es tal que el cause no logra contener sus aguas y éstas se desbordan sobre los barrios ribereños. Frecuentemente, las inundaciones pueden llegar a poner en peligro vidas humanas en las zonas inundadas. Naturalmente, entre mayores y más frecuentes sean esos recurrentes caudales ocasionales, mayor es el riesgo al que están expuestas las poblaciones ribereñas. La experiencia de una severa inundación en 2002, motivó a la Administración a acelerar la construcción del Embalse Seco de Canta Rana. Se trata de un embalse que tiene un vertedero que sólo permite el flujo de hasta 70 mts³/seg. y contiene el resto. Tiene una capacidad para contener las máximas crecientes dentro de un periodo de retorno de 100 años. Se trata pues de una obra que disminuirá de manera muy notable las amenazas generadas por las crecientes del río Tunjuelito y que evitará los recurrentes costos sociales asociados a ellas.

Se puede resumir la evaluación del Programa *Bogotá previsiva, vivimos más* diciendo que:

- La planificación, la regulación y la utilización del suelo con criterios ambientales y de riesgo es la forma más eficiente de prevención.

- La prevención y la atención de emergencias requiere de la coordinada acción de varias entidades. Para esto, el DPAE debe contar con una alta capacidad de li-

derazgo y convocatoria, con información y con medios para difundirla.

- La construcción de obras de prevención contribuye a evitar costos sociales y financieros recurrentes.

El Distrito cuenta con un POT favorable para la prevención de emergencias. Esto tiene un gran valor en el mediano y en el largo plazo. Ha venido fortaleciendo su capacidad de reacción y ha probado su capacidad para atender emergencias de pequeña o mediana magnitud. El DPAE deberá ejercitar permanentemente su capacidad para liderar y coordinar la atención de grandes emergencias.

4.4 Bogotá bella, construida y natural.

En la Tabla 5 se presentan de manera resumida los avances más importantes del Programa *Bogotá bella, construida y natural*. A continuación, éstos se describen con mayor detalle, lo mismo que las lecciones que la experiencia de su implementación deja para el futuro.

A continuación se presentan con mayor detalle los avances y logros más importantes del programa *Bogotá bella, construida y natural*:

1. Se consolidó la regulación relativa a la intervención en el espacio público.

El POT se constituye en un patrimonio de inmenso valor social por su aporte al proceso de creación de espacio público. Con base en el POT, el DAPD, que cuenta con una subdirección de Espacio Público, emitió regulaciones relativas a la creación de espacio público en las Unidades de Planeación Zonal. Con esto se consolidan unos lineamientos y reglas del juego para la planificación, construcción y mantenimiento de estos espacios.

OBJETIVOS ESENCIALES	AVANCES Y LOGROS MÁS IMPORTANTES
<p>Recuperar, conservar y ampliar el espacio público construido y la malla verde de la ciudad y fortalecer la capacidad de gestión de esas áreas; articularlas urbanísticamente y aumentar su disfrute público.</p> <p>Prestar asistencia técnica a los productores rurales del Distrito para favorecer prácticas agrícolas sostenibles.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se consolidó la regulación relativa a la intervención en el espacio público. 2. Sigue aumentando significativamente el área disponible de espacio público en la ciudad. 3. Se introdujeron metodologías para cuantificar los beneficios económicos del mejoramiento y del aumento del espacio público. 4. Nuevas áreas de humedales y de ronda se siguen incorporando al espacio público de la ciudad. 5. Se continuó la tarea de forestar la ciudad y de hacer mantenimiento a sus árboles. 6. Se han fortalecido las actividades de control de la publicidad exterior visual ilegal. 7. Se implementó una estrategia financieramente sostenible para el corte del pasto en separadores y otras zonas verdes. 8. Se recuperaron áreas de espacio público ocupadas por vivienda ilegal en los cerros orientales. 9. Se dio continuidad al trabajo de asistencia técnica-ambiental a productores rurales a través de las ULATAS.

Tabla 5. Programa *Bogotá bella, construida y natural*.

*Deducido y resumido por el autor con base en el análisis del contenido de la Tabla 1.

2. Sigue aumentando significativamente el área disponible de espacio público en la ciudad.

Desde hace cerca de una década y desde distintos frentes institucionales, el Distrito acometió el reto de aumentar las áreas disponibles de espacio público. Durante la segunda Administración del Alcalde Mockus el área de espacio público en Bogotá pasó de 4.5 a 6.5 m² por persona. Las entidades sobre las cuales ha descansado más centralmente esta responsabilidad han sido la EAAB, el IDU, el Jardín Botánico y el DAMA. Las contribuciones de la EAAB se centran principalmente en la restauración hidráulica y ecológica de los humedales y cauces, y en la adecuación y dotación de sus rondas para el disfrute público. Esa empresa construyó 21 km de senderos y ciclorutas asociados a estos ecosistemas urbanos. Por su parte el IDU se ha encargado de crear espacio público a través de la construcción de alamedas, andenes, separadores y sardineles. Esto principalmente en las áreas de influencia de sus obras viales. Esta entidad adecuó su estructura interna para in-

cluir dos direcciones relevantes: la Dirección de Espacio Público y la Dirección de Mobiliario Urbano. Entre sus logros más importantes en materia de espacio público están el Parque Tercer Milenio, el cual ha generado 16.3 hectáreas de suelo urbano y varias alamedas⁴ y plazas⁵. El Jardín Botánico se ha encargado de la forestación de las áreas de espacio público creadas, del mantenimiento de los árboles y de la educación de las comunidades beneficiarias.

3. Se introdujeron metodologías para cuantificar los beneficios económicos del mejoramiento y del aumento del espacio público.

Los beneficios generados por inversiones públicas, tales como el mejoramiento de la calidad ambiental o del espacio público, son difíciles de cuantificar y, por lo tan-

⁴ Avenida Carrera 19, Santa Fe, Zona Rosa, Guacamayas, Juan Amarillo, Agoberto Mejía, La Toscana.

⁵ Lourdes, Suba, Parque de los Periodistas.

to, normalmente no se cuantifican. Esto hace que esas inversiones no se puedan comparar, en términos de sus beneficios sociales netos, con otras inversiones posibles. Sin embargo, existen metodologías que permiten valorar económicamente los beneficios sociales de ese tipo de inversiones. Durante la actual Administración, la EAAB adoptó esas metodologías y las internalizó dentro de su rutina de evaluación y priorización de proyectos. En todos los casos analizados encontró que las inversiones en restauración y la adecuación de humedales generan beneficios netos a la sociedad, y que esos beneficios pueden competir y ser comparados objetivamente con los de otras inversiones públicas.

4. Nuevas áreas de humedales y de ronda se siguen incorporando al espacio público de la ciudad.

Durante la actual Administración se incorporaron 124 hectáreas de humedales y zonas de ronda al espacio público de la ciudad. El orgullo más importante de la Administración en esta área es la construcción y puesta en funcionamiento, por parte de la EAAB, del Paseo del río Salitre. Esto incluye la recuperación hidráulica, la restauración ecológica y la dotación del tercio alto del Humedal Juan Amarillo. Esta obra le valió a la EAAB el *Green Award*, un reconocimiento que otorga anualmente el Banco Mundial a las entidades que se caracterizan por el "empleo de las mejores prácticas de respeto y preservación del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos". Futuras intervenciones similares se tienen previstas en distintos humedales como Jaboque y Córdoba. Claros beneficios económicos de la intervención en Córdoba fueron ya cuantificados por la Empresa.

5. Se continuó la tarea de forestar la ciudad y de hacer mantenimiento a sus árboles.

Durante la Administración del Alcalde Peñalosa la misión institucional del Jardín Botánico fue ampliada. Desde entonces el Jardín acometió la hasta entonces difusa responsabilidad de velar por la cobertura forestal de la ciudad. Durante esa Administración el Jardín plantó 108.000 árboles. Con ese importante esfuerzo se atendió un rezago grande que existía en esta materia. Durante la actual Administración fue necesario que el Jardín plantara 58.070 árboles adicionales. Las menores necesidades de arborización durante la actual Administración son el resultado positivo de los primeros esfuerzos del Jardín en esta materia. Sin embargo, en materia de manejo forestal existen nuevos retos: el mantenimiento de los árboles plantados y la arborización en el sur de la ciudad. En cuanto a lo primero, durante la actual Administración se hizo adecuado seguimiento fitosanitario y mantenimiento (podas, fertilización, etc.) a los árboles plantados durante los últimos años y a los preexistentes. Es muy importante destacar que en esas labores el Jardín Botánico, en coordinación con el DABS, involucró la participación de personas de poblaciones vulnerables. Además, entregó en adopción cerca de 11.000 árboles a personas que recibieron capacitación. En cuanto a la arborización en el sur de la ciudad, los retos que ha debido enfrentar la Administración son de varios tipos: escasez de espacio público para sembrar los árboles, vandalismo, y condiciones climáticas y edáficas difíciles. Para enfrentar estos retos el Jardín Botánico y el DAMA han acometido diversas estrategias principalmente

centradas en la capacitación y en la concientización de la comunidad sobre el manejo y sobre los beneficios de la arborización urbana.

6. Se han fortalecido las actividades de control de la publicidad exterior visual ilegal.

La primera Administración del Alcalde Mockus encontró la ciudad plagada de publicidad exterior visual, de tipo comercial y político. La regulación entonces existente no lograba limitar la proliferación de esa forma de contaminación. Sólo existía una ley de la República que resultaba ser laxa y complaciente con los anunciantes. Esa primera Administración inició entonces una intensa cruzada para frenar y reversar la proliferación ilegal de vallas, avisos, letreros, pendones, pasacalles, etc., y llevó al Concejo de la ciudad un proyecto de Acuerdo para corregir el problema, el cual fue eventualmente aprobado. Ese esfuerzo fue continuado durante la Administración del Alcalde Peñalosa y retomado durante la segunda Administración del Alcalde Mockus⁶. Los resultados de esos esfuerzos continuados son evidentes. La ciudad pasó de tener un serio problema de contaminación visual durante los primeros años de la década de los noventa, a ser hoy una de las capitales latinoamericanas con menor publicidad en el espacio público.

7. Se implementó una estrategia financieramente sostenible para el corte del pasto en separadores y otras zonas verdes.

Los contratos de concesión para la recolección domiciliar de basuras fueron ampliados en su alcance. A partir de 1999 éstos incluyen la poda de árboles en el espacio público y el mantenimiento del césped en separadores, glo-

rietas, rotondas, orejas, andenes⁷, y parques públicos definidos en el POT, entre otras áreas. Este es un aporte importante pues genera estabilidad en un proceso de mantenimiento del espacio público, que en el pasado se había visto afectado por fluctuaciones en las condiciones presupuestales o institucionales.

8. Se recuperaron áreas de espacio público ocupadas por vivienda ilegal: los cerros orientales.

En ese tema vale la pena destacar el caso de los cerros orientales, los cuales venían siendo irregularmente ocupados con viviendas desde principios del siglo XX. La actual Administración logró que esas áreas ocupadas fuesen devueltas a la ciudad. Lo anterior es de gran significación no sólo por el logro mismo sino por el proceso que lo hizo posible. Se trató de un proceso respetuoso de construcción de acuerdos entre la comunidad involucrada y el gobierno distrital. Este proceso permitió resolver, en cerca de ocho meses, un problema que durante décadas fue abordado de manera intermitente e infructuosa por el Estado.

9. Se dio continuidad al trabajo de asistencia técnica-ambiental a productores rurales a través de las ULATAS.

Las Unidades Locales de Asistencia Técnica Agropecuaria a cargo del DAMA dieron continuidad a su labor de atención a los productores rurales del Distrito en cerca de 1.200 fincas. Durante la actual Administración las ULATAS avanzaron en la definición de su misión y agenda de traba-

⁶ Se han removido más de 18.000 elementos de publicidad exterior y se han recuperado 8.000 m² de murales en el trienio.

⁷ Los que no están a cargo de los moradores.

jo en las áreas de manejo de ecosistemas, producción sostenible y fortalecimiento de la vida rural. Contribuyeron a la consolidación del agro-parque los Soches en Usme y participaron en la implementación del Programa Nacional de Vivienda Rural en el Distrito.

Se puede resumir la evaluación del Programa *Bogotá bella, construida y natural* diciendo que:

- ⊙ El Plan de Ordenamiento de Territorial y sus regulaciones posteriores son un valioso patrimonio social por su capacidad para mejorar la calidad de vida de las personas a través de su contribución a la generación de espacio público.

- ⊙ El creciente aprecio y valoración social por el espacio público se ha visto reflejado en las prioridades de inversión y en los resultados del gobierno en esta área.

- ⊙ Los proyectos de recuperación del espacio público efectivamente generan beneficios sociales económicamente cuantificables que permiten comparar estas inversiones públicas con otras.

- ⊙ Las inversiones en materia de creación de espacio público y de arborización requieren de inversiones complementarias en materia de educación para aumentar sus beneficios sociales.

- ⊙ El esfuerzo continuado y de largo plazo en materia del mejoramiento de la calidad y de la oferta de espacio público rinde altos beneficios sociales.

Como en el caso del programa *Bogotá, limpia me gustas más*, en el caso de este programa el aprendizaje, la acumulación de experiencia y la construcción sobre lo ya construido han dotado a la ciudad de la capacidad institu-

cional y social para acometer una agenda de largo plazo en materia de aumento y mejoramiento de la calidad del espacio público. La experiencia vivida en estos años ha servido además para que la ciudadanía cuente con vivencias y motivaciones claras para defender las inversiones públicas en esta área. Lo anterior es una garantía de que este tipo de inversiones seguirá formando parte de las preferencias de la sociedad.

5. OTROS TEMAS Y LOGROS RELEVANTES

La gestión ambiental del Distrito incluyó avances y Desarrollo, o que apenas fueron mencionadas en él. Sin embargo, algunos de esos logros resultan ser de la mayor importancia para la ciudad. Entre ellos vale la pena destacar:

1. Logros en control de la contaminación atmosférica.
2. Logros en ordenamiento territorial.
3. Logros en coordinación.

A continuación se describen esos logros de manera resumida:

5.1 Logros en control de la contaminación atmosférica

En junio del año 2002, Bogotá pasó a ser una de las seis ciudades miembros⁸ de la Iniciativa del Aire Limpio de Latinoamérica liderada por el Banco Mundial. Esta iniciativa, además del Banco Mundial, cuenta con el apoyo de la *Environmental Protection Agency* de los Estados Unidos, *Environment Canada*, la GTZ de Alemania, La Asociación de Empresas de Petróleo y Gas Natural de Latinoamérica y el Caribe, el BID, y la Organización Panamericana de la Salud, entre otras. La participación en esta inicia-

tiva regional le ha permitido a Bogotá fortalecer sus estrategias de prevención y control de la contaminación del aire. Estas estrategias se desarrollan actualmente con la participación de diversos actores públicos y privados y sus acciones son coordinadas dentro del Comité de la Iniciativa del Aire Limpio⁹. Este Comité ha coordinado el desarrollo de las siguientes actividades (entre otras): el diseño de regulaciones para el control de las emisiones causadas por fuentes móviles y fijas; eventos de capacitación, seminarios y talleres; el diseño de guías ambientales para conductores; el diseño de estrategias para la promoción de combustibles limpios; y la gestión de recursos de cooperación internacional.

De otra parte, vale la pena destacar que las estaciones de monitoreo de calidad del aire de la ciudad, que coleccionan información desde 1998, han detectado disminuciones en las concentraciones atmosféricas de gases contaminantes y de partículas. Lo anterior se puede atribuir al mejoramiento del transporte público en la ciudad (Transmilenio); el “pico y placa”; la reconversión de 5.000 vehículos a gas natural; la exigencia desde el año 2000 del Certificado Único de Emisiones a los vehículos; los operativos de control de emisiones vehiculares de la STT, la Policía y el DAMA; las actividades de mantenimiento y mejoramiento de la malla vial (IDU), y las de reorganización del tránsito (STT); la definición de estándares para las emisiones atmosféricas de origen industrial; y el acceso de los industriales a tecnologías y a financiación a través del programa ACERCAR, y a incentivos para la descontaminación a través del programa PREAD.

Vale la pena destacar la relación que existe entre el Sistema Transmilenio y la calidad del aire de la ciudad. Por una parte, es evidente que este Sistema, al movilizar en menos tiempo y en menos vehículos a un mayor número de personas, hace que las emisiones causadas por el desplazamiento del usuario promedio del transporte público sean menores. Por otro lado, la chatarrización de varios buses viejos a cambio de un bus que ingresa el Sistema evita ineficiencia económica y emisiones. Cada bus de Transmilenio que hoy se encuentra en operación implicó la chatarrización de 2.7 buses viejos. En el caso de las nuevas rutas, la relación será aun mejor: por cada bus de Transmilenio que entre en funcionamiento, 7 buses viejos serán chatarrizados.

5.2 Los logros en ordenamiento territorial.

Durante la Administración del Alcalde Peñalosa se diseñó el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad y de las zonas rurales del Distrito. Se trata de un Plan valioso, entre otras razones, porque al incluir consideraciones ambientales y de disminución de amenazas y de vulnerabilidades se constituye en una poderosa herramienta de prevención de emergencias y desastres. Recientemente, gracias a un esfuerzo importante de coordinación se hizo la revisión y ajuste trianual de ese Plan. Esa revisión nuevamente internaliza consideraciones ambientales y de riesgos. Adicio-

⁹ Con Santiago de Chile, México, Lima, Río de Janeiro y Sao Paulo.

⁹ Conformado por: el DAMA (coordinador); el Ministerio del Medio Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial; el Ministerio de Transporte; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Tránsito; ECOPEPETROL; la ANDI; la Cámara de Comercio de Bogotá; la Universidad de los Andes; el IDEAM; y Transmilenio.

nalmente, mediante el trabajo coordinado del DAMA, la CAR y la Gobernación de Cundinamarca se elaboraron los "Lineamientos para la Estructura Ecológica Regional" como parte de las actividades de la Mesa Regional Bogotá - Cundinamarca. De otra parte, el DAMA y el DAPD elaboraron la metodología para incorporar consideraciones ambientales en los planes parciales y, dentro de un proceso amplio de participación comunitaria, construyeron la metodología para la elaboración de pactos de borde. Estos pactos, que se construyen a partir de ejercicios de planeación participativa con los habitantes de los bordes urbanos, pueden convertirse en una poderosa herramienta para detener la urbanización ilegal. El DAMA, junto con los gremios del sector minero, diseñó los elementos para el Plan de Ordenamiento Minero Ambiental de la ciudad (parques minero ambientales de Tunjuelito, Mochuelo y Usme) y diseñó unas metodologías para hacer el ordenamiento territorial de áreas de interés ambiental. Los aportes coordinados de todas estas entidades están orientados, en esencia, a asegurar que la actividad humana sobre el territorio sea segura para la vida y la salud de las personas, genere los mayores beneficios sociales a los menores costos ambientales, y maximice los beneficios sociales que se derivan del aprovechamiento del entorno natural. Son aportes centrales en términos de la seguridad, la calidad de vida y la competitividad de la región.

5.3. Logros en coordinación.

La naturaleza transversal de los asuntos ambientales ha generado los argumentos para que ellos tengan que ser tratados y gestionados de manera coordinada entre múlti-

ples y diversos actores sociales e institucionales. El Distrito Capital ha logrado estructurar una completa red de procesos de coordinación alrededor de los diversos temas ambientales. Merecen destacarse los siguientes esfuerzos e instancias de coordinación: la Mesa de Planificación Regional; la estrategia para el control de la urbanización ilegal que articula a 30 entidades; la agenda de trabajo conjunto entre instituciones y gremios para el apoyo de la gestión ambiental empresarial¹⁰; la iniciativa de Aire Limpio de Bogotá¹¹; el Comité Técnico Asesor de Normatividad y Política Ambiental¹²; los Convenios de Producción Limpia con varios sectores industriales; la Comisión Conjunta para el diseño del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales¹³; las agendas de trabajo conjuntas entre el DAMA y al UESP¹⁴, la CAR¹⁵ y la Secretaría de Salud¹⁶. Si bien es cierto que todos estos esfuerzos son valiosos, tal vez los de mayor significado ambiental en el largo plazo son el de la Mesa Regional de Planificación y la estrategia para el control de la urbanización ilegal. Esto no sólo por la crucial importancia de sus potenciales aportes al efectivo ordenamiento ambiental regional. De hecho, la decisión de mayores implicaciones ambientales que toma una sociedad es precisamente la que tiene que ver con la distribución espacial de sus actividades.

6. EL RÍO BOGOTÁ

En septiembre de 1994, hacia los últimos meses de gobierno del Alcalde Castro, la Administración suscribió un contrato de concesión para la construcción y operación del tratamiento primario de las aguas residuales de

la cuenca del río Salitre. Esto es, para la remoción de cerca del 40% de la materia orgánica y del 60% de los sólidos suspendidos en las aguas de esa cuenca. Esto como primer paso dentro de una estrategia que incluía la construcción de seis plantas de tratamiento: dos en la desembocadura de cada uno de los tres ríos que recorren la ciudad (Salitre, Fucha y Tunjuelito).

La estrategia inicialmente propuesta no trató el asunto de la contaminación del río Bogotá como un asunto regional. Lo trató, tanto en sus aspectos financieros, como institucionales y técnicos, como un asunto local. En consecuencia, la estrategia no solo resultó débil en sus aspectos financieros sino también en los institucionales y en los técnicos. El arreglo institucional, financiero y técnico previsto inicialmente ha tenido varias consecuencias indeseables. La más notable sería la que se relaciona con la muy desfavorable relación entre los escasos beneficios generados por el proyecto de concesión y sus altos costos.

La firma del contrato de concesión para el tratamiento de las aguas residuales del río Salitre no estuvo antecedida por un proceso riguroso de evaluación económica de la estrategia propuesta. Es decir, no se compararon los costos de acometerla con los beneficios económicos que ella generaría. Adicionalmente, ante la evidencia de insuficiencia financiera para desarrollarla, se optó por acometer solamente aquella parte de ella que se pensó podría ser financiable¹⁷. Es decir, una de las seis plantas previstas en la estrategia (la planta de tratamiento primario del río Salitre).

La primera Administración del Alcalde Mockus optó por mantener el acuerdo contractual firmado por la anterior

Administración con los concesionarios de la Planta del Salitre, y ajustarlo mediante la suscripción de un par de actas aclaratorias. En esencia, esas actas buscaron disminuir la incertidumbre sobre los costos futuros del proyecto. Adicionalmente, esa primera Administración adquirió los predios para la construcción de esa primera planta.

La Administración del Alcalde Peñalosa también optó por mantener el acuerdo contractual firmado con los concesionarios de la Planta de Tratamiento. Esto a pesar de que, como en el caso de la primera Administración del Alcalde Mockus, se tenían dudas sobre sus beneficios socia-

¹⁷ Participan: Ministerio del Medio Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial; el IDEAM; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el DAMA; la ANDI; la CCB; ACOPI; y FENALCO.

¹⁸ Participan: el DAMA (coordinador); el Ministerio del Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial; el Ministerio de Transporte; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Tránsito; ECOPETROL; la ANDI; la Cámara de Comercio de Bogotá; la Universidad de los Andes; el IDEAM; y Transmilenio.

¹⁹ Instancia principal de análisis de políticas y de normas ambientales conformado por la ANDI; el Ministerio del Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial; Conservación Internacional; FENALCO; ACOPI; CECODES; la Universidad Nacional; y la Secretaría de Salud.

²⁰ Participan el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la CAR; y el DAMA.

²¹ Incluye los siguientes temas: minimización y aprovechamiento de residuos sólidos, reciclaje, manejo de escombros, residuos peligrosos, proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio.

²² Incluye los siguientes temas: producción limpia, río Bogotá, Canteras, Protección de Recursos Naturales.

²³ Incluye los siguientes temas: residuos peligrosos y de interés sanitario.

²⁴ Se comprometió el 7.5% de los recursos que por concepto de impuesto predial la Ley 99 y sus decretos reglamentarios habían asignado a la Autoridad Ambiental Urbana (DAMA). Posteriormente, en 1997, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca asignó esos recursos a la CAR. Esto en respuesta a una demanda interpuesta por esa entidad.

les netos. En ambos casos se encontró que los costos, económicos y otros, de terminar unilateralmente el contrato de concesión eran muy altos. Durante la Administración Peñalosa se construyó la Planta de Tratamiento de la Cuenca del río Salitre y se la puso en operación; adicionalmente se adquirieron unos lotes en Soacha para la disposición de los lodos que generaría la planta.

La segunda Administración del Alcalde Mockus decidió enfrentar los asuntos contractuales, financieros y técnicos relativos a la estrategia originalmente prevista para el tratamiento de las aguas residuales domésticas de la ciudad. Para este efecto, el Alcalde encargó al DAMA dos tareas fundamentales: la revisión de la estrategia técnica para el tratamiento de las aguas residuales de la ciudad, y la revisión y evaluación del contrato de concesión.

Con respecto al primer tema, la actual Administración decidió ajustar la estrategia técnica para el tratamiento de las aguas residuales de la ciudad de acuerdo con la ruta que a continuación se presenta de manera sintética:

- Entre los años 2004 a 2007 se ampliará la capacidad de tratamiento de la Planta del Salitre y se la adecuará como una planta de tratamiento primario químicamente asistido.
- Entre los años 2004 a 2009 se construirán los interceptores Engativá-Cortijo y Fucha-Tunjuelo, y la estación elevadora del Tunjuelo. Estas obras empezarán a operar en el año 2009.
- Después de 2010, se construirá: el interceptor Tunjuelo-Canoas, la Estación Elevadora de Canoas, el interceptor Canoas-Alicachín, y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas.

La factibilidad de esta ruta dependerá, fundamentalmente, de la disponibilidad de recursos financieros con que cuente la EAAB, lo cual, a su vez, dependerá de las futuras definiciones que se hagan con relación a las tarifas que esa empresa cobra.

Con respecto al segundo tema, el Distrito inició la evaluación del contrato para lo cual conformó un grupo de evaluación y de renegociación. Éste ha estado discutiendo con el concesionario posibles ajustes o modificaciones a las condiciones iniciales del contrato. Esto con el propósito de tomar decisiones sobre su continuación. Este grupo ha entregado sus recomendaciones al Alcalde Mayor. Se espera que antes de terminar la actual Administración se defina el futuro del contrato de concesión.

Actualmente, el Distrito Capital se encuentra concertando con los representantes de los municipios, de la Gobernación de Cundinamarca y de la Nación, la distribución de aportes para la financiación del costo total del proyecto de saneamiento en toda la cuenca del río Bogotá.

7. LOS RETOS

Durante la última década la ciudad pasó de no tener ni instituciones, ni políticas ni proyectos ambientales a convertirse en un modelo de gestión ambiental urbana en Colombia y en América Latina. Por lo anterior, el principal reto que la ciudad enfrenta en materia de gestión ambiental es mantener el buen ritmo en esta área. Las administraciones de la última década han sabido detectar y priorizar las áreas en las cuales existe espacio para el mejoramiento. Naturalmente siguen existiendo muchas. Lo importante es

seguirlas detectando y seguir proponiendo soluciones creativas. A continuación, a manera de lista indicativa, se relacionan algunas áreas donde, a juicio de quien escribe este texto, existen amplias oportunidades para seguir mejorando:

1. La gestión ambiental de la ciudad tiene que ser económicamente eficiente. Es decir, la intervención del gobierno en materia ambiental (sus regulaciones, políticas, proyectos, etc.) tiene que generar beneficios sociales comparables o mayores a los generados por sectores tales como salud, educación, transporte, seguridad, etc. Para que así sea, las distintas formas de intervención ambiental del gobierno deben ser evaluadas, *ex-ante*, económicamente. A la luz de esas evaluaciones ellas deben ser priorizadas y comparadas con las de otros sectores.

2. En armonía con las definiciones hechas y adoptadas por la Nación, las instituciones centralmente responsables de la gestión ambiental deberán integrarse. La propuesta de la Secretaría del Hábitat apunta acertadamente en esta dirección. Hacia el futuro se debe seguir buscando esa integración. Ella facilitaría la armonización de políticas inseparables como son las de control de la contaminación, ordenamiento territorial y urbano, manejo del espacio público y gestión de la vivienda de interés social.

3. Los impactos ambientales generados por la urbanización ilegal son de especial importancia. Esto por varias razones: por su dimensión; porque, casi invariablemente, son los grupos más pobres los más severamente afectados; y por los costos en que incurre el gobierno para mitigar sus consecuencias y corregir sus efectos. El reto de detener los procesos de urbanización ilegal es uno que, de enfrentarse

con eficacia, generaría altos beneficios ambientales y sobre la calidad de vida de los más pobres de la ciudad.

4. Las áreas que han sido recuperadas en zonas que habían sido urbanizadas ilegalmente, y las dejadas por familias reubicadas hacia zonas más seguras, deben ser protegidas para evitar su repoblamiento. La Administración debe estructurar un arreglo institucional, con amplia ingerencia comunitaria, que impida que estas áreas se vuelvan a poblar.

5. La ocupación de los cerros orientales ha sido materia de preocupación durante décadas. La actual Administración logró la reubicación de la mayor parte (90%) de las familias que allí habitaban. Para mejor orientar los esfuerzos conjuntos de diversas organizaciones, públicas y privadas, en torno al cuidado de los cerros, es necesario que el Distrito adopte el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales.

6. El DAMA logró durante la actual Administración muy importantes avances en materia financiera. Puso en operación el Fondo Financiero del Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, creado mediante el Acuerdo 9 de 1990. Este Fondo se nutre de ingresos por concepto de, entre otras fuentes, tasas, autorizaciones, concesiones, licencias, multas, permisos, transferencias, donaciones y contribuciones. Entre agosto de 2002 y el mismo mes de 2003 ese fondo había recaudado cerca de 9.000 millones de pesos. Lo anterior disminuye la vulnerabilidad del DAMA frente a los cambios desfavorables en las finanzas de la Nación y del Distrito. Claramente, en materia financiera el DAMA tiene el reto de mantener y aumentar estos recaudos para alcanzar en el mediano plazo su autonomía y autosuficiencia financiera.

7. Una de las más poderosas herramientas de política para enfrentar los problemas de contaminación del aire es la inclusión del gas dentro de las opciones de la canasta energética del sector transporte. La utilización de este combustible en vehículos que recorren diariamente largas distancias (taxis y buses del transporte público) traería altos beneficios ambientales. Para que el transporte público utilice este combustible, el mercado debe emitir las señales correctas. De ellas, la más poderosa es el precio de los combustibles. Si bien es cierto que actualmente el Distrito no participa en decisiones que afectan el precio de los combustibles, también es cierto que, dados los efectos que ellos tienen sobre el bienestar de los ciudadanos, sí cuenta con los argumentos y la legitimidad para hacerlo. Ahora bien, además de buscar una relación de precios favorable a los combustibles limpios, el Distrito podría acelerar la masificación del gas en el transporte público con medidas tales como la reducción, durante un período determinado, de los impuestos de rodamiento a quienes reconviertan sus vehículos a gas; el mejoramiento del acceso a la financiación para la reconversión de los vehículos; y la utilización del gas en el sistema Transmilenio.

8. En materia de Ordenamiento Territorial, que, como se ha reiterado a lo largo de este texto, es la herramienta de mayor valor estratégico para la gestión ambiental del Estado, la Administración Distrital tiene el reto de lograr, mediante el consenso regional (municipios, Gobernación,

CAR), la elaboración y la adopción de un Plan de Ordenamiento Ambiental Regional que sea viable en lo económico, en lo social y en lo institucional.

9. Concluir la construcción del embalse de Canta Rana como una medida para disminuir la amenaza que significan las crecientes recurrentes del río Tunjuelito sobre la ciudad.

10. En cuanto a las plantas del tratamiento del río Salitre, la Administración enfrenta hacia el futuro el reto de participar en el diseño, financiación y desarrollo de una estrategia *regional* para el saneamiento de la *cuenca* del río Bogotá que tenga las siguientes características:

- a. Que incluya el proyecto de las plantas de descontaminación de la cuenca del río Salitre.
- b. Que reconozca las realidades económicas, institucionales, demográficas, geográficas y ambientales de la región de la cuenca del río Bogotá.
- c. Que incluya una estrategia de financiación sostenible en el largo plazo, con la participación de la Nación.
- d. Que sea equitativa en términos de la distribución de los beneficios y de los costos.
- e. Que efectivamente corresponda a las preferencias sociales de la región y a la disponibilidad de pago de sus habitantes.
- f. Que cuente con un diseño institucional capaz de liderar y de coordinar en el largo plazo, y de manera sostenida, los distintos aspectos técnicos, jurídicos, económicos, sociales y financieros de su ejecución.







Familia y niñez

MEMORIAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

MARIO GONZÁLEZ RESTREPO



LA POLÍTICA DE FAMILIA Y NIÑEZ

Los conceptos rectores de las políticas públicas sobre familia y niñez de la actual Administración de Bogotá son las perspectivas de derechos, género, protección integral e inclusión social, ligadas al propósito de fomentar la participación, la corresponsabilidad, la intersectorialidad y una concepción integral del ser humano. La idea central es cuidar la vida como un bien de la democracia, no sólo por el valor de la vida misma, sino también para que sea digna y buena. El Objetivo de Familia y Niñez, estrechamente relacionado con los de Cultura Ciudadana, Educación y Justicia Social, representa una propuesta de inclusión social que implica la articulación de diversas entidades distritales y nacionales, el control de la Personería, la Contraloría y el Concejo de Bogotá, y la participación de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo. De hecho, podría verse en el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* una ampliación de la noción de red basada en el principio de corresponsabilidad: las entidades del Distrito comparten la responsabilidad de los resultados que logren las políticas y sus metas sólo podrán lograrse si esa responsabilidad compartida se hace efectiva.

La planeación por Objetivos que ha orientado el Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, sumada

al enfoque poblacional y territorial que se ha dado a las políticas públicas, lleva a diseñar acciones integrales y dirigir la atención a grupos de personas que viven en determinados lugares y comparten cierta característica: la edad, el género, su vulnerabilidad, etcétera. La institución social que cobija a todas estas personas es la familia, aun cuando falte: se trataría de restituirla o suplirla y está fuera de toda discusión que es en ella donde se forma verdaderamente la ciudadanía, pero también donde ocurre una serie de problemas de gran impacto social y psicológico.

Un poco más de la cuarta parte (28,5%) de la población total del Distrito correspondía en 2001 a niños y niñas menores de 14 años y, según el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), el 23,6% de la población total de la ciudad eran jóvenes entre 14 y 26 años. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha estimado que en el año 2001 el 17,4% de los habitantes de Bogotá (casi 1.200.000 personas) presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹. De ellos, el 15,5% tenía de 0 a 5 años, el 12,1% de 6 a 14, el 13,7% de 15 a 24 y el 20,4% eran mujeres entre 15 y 49 años, de las cuales aproximadamente 29.000 se hallaban en gestación o lactancia. El DAPD estimó que en el año 2000 el

49,6% de la población de Bogotá vivía por debajo de la línea de pobreza² y el 14,9% por debajo de la línea de miseria³. Aun cuando la tasa de fecundidad, calculada para el año 2000 en 2,4 hijos por mujer, ha disminuido a través del tiempo, la cantidad de niños y niñas que habitan la ciudad sigue aumentando como consecuencia de los altos niveles de inmigración. En 2001 la población entre 0 y 18 representaba el 56% del total de los inmigrantes a Bogotá⁴. Las brechas entre las tasas de fecundidad de los diferentes estratos socioeconómicos son inmensas: los estratos altos tienen un promedio de 1,9 hijos por mujer, los bajos 3,6 y entre la población que vive en la miseria el

¹ El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es utilizado por todas las entidades distritales e identifica las carencias de los hogares con respecto a ciertos bienes y servicios básicos para la subsistencia. Se mide por medio de cinco elementos: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios públicos, hogares con hacinamiento crítico, hogares con alta dependencia económica e inasistencia escolar. Se considera que la población se halla en condiciones de miseria cuando registra dos o más NBI.

² El cálculo de este indicador se basa en la estimación del ingreso necesario para comprar una canasta mínima de alimentos para subsistir.

³ DAPD. *Documento de evaluación del objetivo "Justicia Social"*. Fecha de corte 31 de diciembre de 2002. Bogotá: 2003. pp. 1-3.

⁴ DABS. *El DABS camino a la inclusión social. Proyectos 2001-2004*. Bogotá: 2001. p. 55.

promedio es de 4,3⁵. Debido a las condiciones de pobreza de miles de familias bogotanas aproximadamente 154.755 niños y niñas entre 0 y 5 años se encontraban en 2001 en situaciones adversas a su desarrollo humano y sin garantía de derecho a una educación inicial digna⁶.

Durante el año 2000 la mortalidad infantil del Distrito era de 17 por 1.000 nacidos vivos, mientras que en 1999 había sido de 22,5. En general, las causas de mortalidad más frecuentes entre los menores de un año en la ciudad pueden prevenirse: la mayoría está asociada a problemas perinatales (71%), seguidos por la neumonía (8,9%) y las enfermedades del sistema respiratorio (5,4%). En cambio, el Distrito ha logrado importantes avances en la lucha contra la desnutrición crónica, que en 2000 fue de 14,4%, siendo los menores de 2 años los más afectados⁷.

Datos del Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales señalan que en 1999 de los 2.020 expedientes de casos judicializados por la Unidad de Delitos Sexuales de la Fiscalía el 9% involucraba a niños y el 91% a niñas; el acto sexual abusivo con menor de 14 años se presentaba en un 45% en niños y el acceso carnal violento en un 33% en niñas; los agresores de niños y niñas víctimas de delitos sexuales correspondían a padrastros en un 20%, parientes en un 12% y conocidos en un 33%. El 87% de los dictámenes sexológicos realizados en Bogotá entre 1997 y 2000 por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses correspondió a mujeres y las tasas más altas se registraron entre los y las menores de 15 años. En el año 2000 se practicaron exámenes a 2.619 niños y niñas⁸.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses efectuó en Bogotá 396 necropsias a menores de 18 años durante 2001, de los cuales 70% eran niños y 30% niñas. El 37,6% fueron homicidios, el 27,3% accidentes de tránsito y el 20% otros accidentes. El maltrato infantil ascendió ese año a 4.725 niños y niñas y los principales maltratadores fueron los padres (71,2%) y los demás familiares (28,8%). De las 1.943 personas que murieron de manera violenta en Bogotá durante el primer trimestre de 2000, el 13% eran menores de 18 años, el 51% de los cuales fue asesinado. En los registros de la Policía Metropolitana de Bogotá el número de jóvenes entre 14 y 26 años capturados por delitos durante 2001 representaba más de la mitad (57%) del total de los detenidos. La mayoría de los y las jóvenes que mueren tempranamente son víctimas de agresiones (54,7% hombres y 13,4% mujeres)⁹.

Los resultados de la Encuesta Continua de Hogares del DANE indican que en marzo de 2000 trabajaban en Bogotá 45.492 niños y niñas entre 12 y 17 años. Según la información recogida por los grupos de búsqueda activa del DABS, entre 2000 y 2001 fueron identificados y abordados en la calle 2.405 niños y niñas en el ejercicio de actividades como la mendicidad y el comercio callejero. Aproximadamente el 83% (2.003 niños y niñas) eran menores de 10 años y cerca del 45% se hallaba por fuera del sistema escolar¹⁰.

Bogotá ha hecho avances notables en cobertura educativa y en 2000 la población en edad escolar (5 a 17 años) ascendió a 1.483.090 niñas, niños y jóvenes, 46% de ellos pertenecientes a los estratos 1 y 2. El mismo año la cober-

tura bruta alcanzó el 97% y la cobertura neta el 88%. La matrícula oficial aumentó 7,5% en 2001, con lo que se llenaron los vacíos causados por la disminución de la matrícula privada, que se contrajo un 2,4% ese año¹¹. El Distrito concentra el 14% de la matrícula total de educación básica y media del país, distribuida en el 10% de la matrícula pública y alrededor del 33% de la privada. La capital presenta el crecimiento anual de cobertura en educación básica y media más alto de Colombia, al igual que el mayor promedio de educación: 9,6 años en la población de 15 años y más, frente a 7,3 del país. Las mujeres registran un promedio de 9,4 años de educación y los hombres de 9,9¹². Sin embargo, en 2001 se calculaba que unos 80.000 niños y niñas entre 6 y 16 años se hallaban por fuera del sistema educativo¹³.

Éstos son sólo algunos datos para ilustrar los compromisos de Bogotá con la infancia, la juventud y la familia y el imperativo que se planteaba al iniciarse la actual Administración de formular una política integral para atender los problemas de estas poblaciones. De no hacerse así parte del esfuerzo en educación y cultura ciudadana sería estéril. Sin políticas públicas que promuevan la inclusión y combatan la marginalidad en todas sus dimensiones numerosas familias seguirán viéndose privadas de una vida y un entorno dignos, pero sobre todo de auténticas posibilidades de crecimiento y enriquecimiento. Aquí se aprecian ya las interrelaciones entre este Objetivo y los otros del Plan de Desarrollo. Cultura Ciudadana hace énfasis en la protección y valoración de la vida, lo cual se ha reflejado en la reducción de muertes por homicidios y acciden-

talidad vial. El Objetivo de Educación se relaciona obviamente con las políticas en favor de la niñez, la juventud y, por esa vía, de la familia, tanto en el sentido estricto del sistema educativo como en el más amplio de convertir a Bogotá en una ciudad educadora donde haya interacciones pedagógicas que sensibilicen a la ciudadanía en torno a la protección de la vida y la adquisición de conocimiento. Justicia Social busca garantizar a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad los derechos fundamentales en nutrición, salud, educación, protección integral y vivienda. La justicia social se refiere igualmente a la protección integral de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, de lo cual se desprenden programas de erradicación del trabajo infantil, prevención, atención y sanción de la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, la labor

¹¹ DABS. *Niñez. Estado del Arte, Bogotá 1990-2000*. Bogotá: 2003. p. 28

¹² DABS. *El DABS camino a la inclusión social. Proyectos 2001-2004*. Bogotá: 2001. p. 55.

¹³ DABS. *Niñez. Estado del Arte, Bogotá 1990-2000*. Bogotá: 2003. pp. 51-60.

¹⁴ DABS. *El DABS camino a la inclusión social. Proyectos 2001-2004*. Bogotá: 2001. p. 72.

¹⁵ Personería de Bogotá. *Informe sobre los derechos de los niños y las niñas en Bogotá*. Bogotá: 2002. pp. 11-12.

¹⁶ DABS. *Informe de seguimiento del Plan de Acción a 31 de diciembre de 2002*. Bogotá: 2003. p. 25.

¹⁷ Secretaría de Hacienda Distrital. *Logros de la Administración Distrital en los años 2001 y 2002*. Bogotá: 2003. p. 31.

¹⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá en síntesis*. Bogotá: 2003. www.alcaldiabogota.gov.co/NuestraCiudad/NegociosEnBogota. pp. 17-18.

¹⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Bogotá: 2001. p. 24.



con los niños y las niñas de la calle que realiza IDIPRON, los programas de protección a cargo del DABS y del ICBF, la labor intersectorial en búsqueda de coberturas óptimas de vacunación, la atención a los niños y las niñas con discapacidad mental en los Centros Satélite del DABS y la oferta educativa y de cuidado en los Centros Amar de Integración.

La inclusión y la justicia sociales se relacionan también con la preservación del ambiente, la construcción y el mantenimiento de andenes, puentes, ciclorrutas, la expansión de la red de servicios públicos y la construcción de vivienda. El programa *Bogotá crece con razón* del Objetivo de Productividad, por ejemplo, y la gestión del suelo que realiza Metrovivienda han permitido que en esta Administración se edificaran casas para familias que ganan un salario mínimo, en lo que representa un aporte innegable a la inclusión social. Por supuesto, mientras continúe aumentando el desempleo en el país y persistan el conflicto armado y la presión demográfica derivada del desplaza-

miento forzado será muy difícil para los gobiernos distritales aproximarse a una solución radical de la pobreza. La guerra en Colombia, con sus amenazas y sus ejecutorias, lo mismo que la disminución de la inversión social en el país por el recorte de los recursos transferidos por la Nación son las mayores limitaciones que tiene Bogotá para consolidar progresos en desarrollo social que han hecho de la ciudad una referencia internacional a menudo consultada.

LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRALIDAD

Las estrategias del Objetivo Familia y Niñez son: 1) poner en marcha acciones integrales para niñez, familia, vejez, mujeres y jóvenes, 2) diseñar y promover espacios y formas de protección de la vida y la integridad de la niñez y 3) promover y apoyar expresiones de solidaridad en las diferentes formas de familia y en la comunidad. Tales estrategias constituyen así un modelo de acción que recoge los principios de la planeación por objetivos, los pactos internacionales suscritos por Colombia, en especial la Con-

vención Internacional sobre los Derechos del Niño, y un reconocimiento de las expresiones diversas que ha asumido la familia en nuestra sociedad. Es importante aclarar que aun cuando ciertas políticas públicas, como educación, salud y bienestar deben ser universales, las limitaciones presupuestales de los gobiernos y los Estados obligan a lo que se denomina en la terminología técnica "la focalización de los recursos". Esto quiere decir que se da prioridad a las necesidades de los menos favorecidos y se concentran en esos segmentos poblacionales las inversiones y las intervenciones. Los incisos segundo y tercero del artículo 13 de la Constitución nacional consagran este principio de igualdad: "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". Por eso los programas de Familia y Niñez benefician especialmente a los estratos uno, dos y tres, donde la evidencia histórica y estadística demuestra que se hallan las mayores condiciones de exclusión social.

La intención de poner en marcha acciones integrales cristaliza en un esquema teórico y operacional basado en las perspectivas de derechos, protección integral, inclusión social, corresponsabilidad y de género. La perspectiva de derechos es una aproximación teórica, jurídica y metodológica que exige a los Estados tomar como guía de sus intervenciones los derechos fundamentales de las dis-

tintas poblaciones y orientar sus políticas públicas de tal forma que busquen garantizarlos. Es esencial en esta perspectiva entender que las personas son *sujetos de derechos exigibles* y no *objeto de atención* del Estado o de las organizaciones benéficas o altruistas de la sociedad civil. Las poblaciones vulnerables por una u otra causa reciben asistencia porque tener una vida digna es uno de sus derechos fundamentales y el Estado y la sociedad están obligados a hacer lo necesario para conseguirlo.

Una de las expresiones más conocidas de la perspectiva de derechos es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el "tratado internacional sobre derechos humanos que más consenso jurídico y sobre todo social ha obtenido en toda la historia de la humanidad"¹⁴. El concepto medular de este tratado se consigna en el artículo tres: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". En otras palabras, los derechos de las niñas y los niños, como en general los derechos humanos, son fundamentales porque pertenecen a toda persona en razón de su dignidad humana, pero además prevalecen sobre los derechos de los demás y hacen de la niñez el grupo humano que recibe mayor protección jurídica.

¹⁴ García Méndez, Emilio. *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. 2ª ed. Ibagué: Forum Paic, 1997. p. 243.

Niño y menor de edad son sinónimos en este contexto: "Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad"¹⁵. En nuestro país esta edad es también los 18 años. Los incisos segundo y tercero del artículo 44 de la Constitución colombiana enriquecen la noción de interés superior del niño con la de corresponsabilidad: "La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás". Al enunciar la norma en estos términos la Constitución deja atrás el Estado asistencial-paternalista y señala el camino para que garantizar y proteger los derechos de las niñas y los niños sean responsabilidades compartidas por todos aquellos que de una u otra forma pueden afectar su vida. La familia, primero que todo, por ser la institución donde deben sentarse las bases del reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos; la sociedad después, porque de sus valores y su compromiso activo depende que se favorezca u obstaculice el cumplimiento de los derechos de la niñez y la juventud; el Estado, en tercer lugar, encargado de velar para que la familia y la sociedad cumplan sus obligaciones con la niñez y la juventud, creando condiciones para ello e implementando acciones de prevención, protección y atención con participación de la socie-

dad civil. La noción de corresponsabilidad o responsabilidad compartida enseña que la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía no puede ser competencia exclusiva de los gobiernos, sino del conjunto de los actores sociales y da lugar a acciones de política pública en varios frentes: protección y bienestar familiar, empleo, alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, participación, recreación y deporte.

La perspectiva de protección integral está íntimamente ligada a la de derechos y supera la doctrina de la situación irregular centrada en los carentes, los abandonados y los infractores, en aras de garantizar plenamente los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes sin excepción alguna. Las concepciones en torno al cuidado y la protección han evolucionado desde el asistencialismo tradicional basado en justificaciones filantrópicas y desde el enfoque carcelario, correccional y represivo hasta la protección integral y la garantía de los derechos. Como apunta Nelson Ortiz, "hoy se insiste en que debe superarse definitivamente la concepción asistencialista de atención a la niñez, transformando en consecuencia la relación de verticalismo y dependencia entre las instituciones y los 'beneficiarios', y trascendiendo la visión de las primeras como simples instancias de protección para niños abandonados, maltratados o desadaptados"¹⁶. La integralidad debe entenderse entonces en dos sentidos: en cuanto se trata de garantizar todos los derechos, sin menoscabo de ninguno de ellos, y en cuanto es deber de la sociedad y del Estado vigilar por el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos, combatiendo cualquier clase de dis-



crimianación (racial, política, religiosa, económica, etcétera) como una forma de exclusión social.

En la actualidad se considera que el único criterio ético aceptable para orientar la atención y la protección de la niñez y la familia es reconocer a los individuos como sujetos plenos de derechos, de acuerdo con los principios de no-discriminación, universalidad e interés superior del niño. Por eso las políticas sociales enmarcadas en esta doctrina deben adoptar un esquema igualmente integral de planificación, organización e implementación y ofrecer soluciones que no caben en el enfoque sectorial, sino que dan respuestas complejas a necesidades complejas. Cada una de las fases del desarrollo de los individuos tiene una importancia capital y es necesario plantear políticas que respondan a las características de sus diferentes etapas de crecimiento, con particular atención en la primera infancia. Para que los principios de integralidad se hagan realidad el Comité de los Derechos del Niño de UNICEF recomienda a los Estados Partes de la Convención Internacional sobre los

Derechos del Niño poner a las niñas y los niños en primer plano, aumentar el respeto que se les debe, reafirmar el valor de sus derechos fundamentales, fortalecer las instituciones democráticas, conseguir la reconciliación nacional, proteger los derechos de las niñas y los niños pertenecientes a grupos minoritarios, cambiar las actitudes negativas hacia las niñas y los niños, y combatir y erradicar las prácticas culturales nefastas y los prejuicios existentes contra grupos de niños vulnerables¹⁷.

Los indicadores de desarrollo (pobreza, desempleo, educación, etc.), violencia sexual e intrafamiliar y, en general, las cifras sobre personas en condición desfavorable corro-

¹⁷ UNICEF-Colombia. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Bogotá: 1999. Artículo 1. p. 27.

¹⁸ Ortiz, Nelson. *Diseño y evaluación de proyectos: una herramienta para el fortalecimiento institucional*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco - UNICEF Colombia, 2000. p. 23.

¹⁹ UNICEF. *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Preparado por Rachel Hodgkin y Peter Newell. Ginebra: 2001. p. 587.

boran, por otra parte, la discriminación y la victimización que sufren las mujeres y explican por qué otra de las líneas del esquema teórico y operacional del Objetivo de Familia y niñez es la perspectiva de género. Según el artículo 43 de la Constitución: "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia"¹⁸. Adoptar esta perspectiva significa formular políticas y emprender acciones y proyectos que tengan en cuenta que la diferencia biológica entre los sexos ha sido una causa histórica de discriminación, inequidad y desigualdad en todos los ámbitos de la vida familiar, social, económica, política y cultural.

"Los programas del Distrito -se indica en la exposición de las políticas generales del Plan de Desarrollo- tendrán perspectiva de género e incluirán a la mujer como gestora". Ésta es la primera vez que una Administración Distrital hace explícito su compromiso de desarrollar políticas que atiendan a las diferencias entre hombres y mujeres. Dicho compromiso atraviesa el Plan y se traduce en programas y proyectos que dan prioridad a las mujeres e introducen incluso un concepto de discriminación positiva o acción afirmativa en su favor. En el DABS se ha hecho un esfuerzo colectivo para formular y reformular los proyectos a la luz de este enfoque y se emplea un lenguaje no-sexista que habla de niñas y niños, ancianas y ancianos, para ha-

cer visible la presencia de las mujeres y reconocer la igualdad de género en el desarrollo social.

El objetivo común de las perspectivas de derechos y de género, la protección integral y la corresponsabilidad es promover la inclusión social, o sea, buscar que cada vez más personas se integren a una vida ciudadana plena, ejerzan sus derechos y sus deberes y participen en la construcción de la sociedad. *Formar ciudad* se tituló el Plan de Desarrollo de la primera Administración Mockus y ése sigue siendo el propósito, no sólo de las administraciones distritales, sino de Bogotá, ya que impulsar la inclusión social es ampliar la ciudadanía: "La segregación niega a los individuos, las familias y las comunidades el acceso a las oportunidades que ofrece la sociedad. De ahí la relevancia de la participación en la Constitución colombiana, porque excluir es negar los derechos y truncar parcial o totalmente la condición misma de ciudadano y las posibilidades auténticas de participación en la vida democrática"¹⁹. En la definición del Objetivo de Familia y Niñez de la versión del Plan de Desarrollo presentada al Concejo Distrital se lee: "Una de las carencias fundamentales de la política social es la ausencia de instancias para la coordinación y formulación de políticas sociales integrales para niñez, mujer, familias y jóvenes; adicionalmente, los espacios y voces de participación de niñas, niños y jóvenes necesitan ser ampliados. (...) Es también prioritario realizar una estrategia de cambio cultural para el respeto de los derechos de las niñas y los niños en Bogotá, concertada entre diversos actores sociales con corresponsabilidad de la ciudadanía"²⁰.

Bogotá ha hecho avances notables en su cometido de pagar la deuda social acumulada a lo largo de una historia nacional signada por la inequidad y la exclusión, gracias en buena medida a que se han gestado una visión compartida de ciudad, un sueño a realizar y un sentido colectivo de responsabilidad con la realización de ese sueño. Comprometerse con una visión de ciudad equivale a fijarse metas de mediano y largo plazos, a formular planes que, sin descuidar lo urgente, pongan también la mira en los desafíos y planteen alternativas. Esto combina sostenibilidad y factibilidad y si no se tiene en cuenta se corre el riesgo de pasar por alto tanto aspectos y objetivos cruciales del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, como algunos logros importantes de esta Administración:

«Si usted quiere destacar algo que es particularmente prioritario para la actual Administración es su visión hacia futuro. Nosotros hemos insistido mucho en encontrar los déficit de cobertura en algunos sectores muy importantes, como los niños, las familias gestantes, los ancianos, los pobres, etcétera. Buscamos la manera de resolver esos déficit, de conseguir los recursos para hacerlo y siempre estamos pensando qué tan lejos nos encontramos de llegar a coberturas universales. Esos ejercicios los hemos venido haciendo con el DABS. Volvimos a diagnosticar la situación, se determinó el número de niños en pobreza y en miseria, cuántos niños estaban trabajando, cuántos niños no asistían a la escuela, el número de mujeres gestantes con necesidades básicas insatisfechas y el número de jóvenes embarazadas, que excedió los casos encontrados en

el pasado. (...) La visión de largo plazo, que nosotros desde la Secretaría de Hacienda manejamos desde el *Marco de gasto de mediano plazo*, es un tema al que pocas administraciones públicas hacen caso, pero que para nosotros es muy serio. Esto permite prever, anticipar y decirle a la ciudad cuánto necesita para alcanzar sus metas, para mantener los logros que hasta ahora ha obtenido e incluso llegar al 100% en un horizonte no muy largo»²¹.

Estos ejercicios de prospección han servido para hacer un nuevo diagnóstico de la situación social y formular políticas que atiendan casos específicos. ¿Cuánto se requeriría para atender las necesidades? ¿Cuánto crecerán éstas y cómo podrían suplirse? ¿Qué debería hacerse para llegar a una cobertura universal en un lapso de tiempo determinado? A partir de esos análisis se han hecho varias propuestas para obtener los recursos y asegurar, por ejemplo, que en el año 2010 la educación inicial esté cubierta completamente. Uno de los resultados del proyecto *Marco de gasto de mediano plazo* es el documento *Bogotá: necesidades de recursos en el corto y mediano plazo en los sectores de educación, bienestar social, vías y parques*, pensado como una herramienta de gestión para la próxima Administración.

¹⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 43.

¹⁹ UNICEF. *Hacia la construcción de una ciudad más amable y justa. Políticas de niñez y juventud en Bogotá 2001-2004*. Bogotá: 2003. p. 49.

²⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Bogotá: 2001. p. 23.

²¹ Entrevista con Israel Fainboim, Secretario de Hacienda Distrital, junio 12 de 2003.

La corresponsabilidad es el hilo conductor de las múltiples redes tejidas por quienes han intervenido en los programas del Objetivo Familia y Niñez: redes comunitarias, alianzas estratégicas, talleres para el diseño participativo de políticas públicas y lazos inter e intrainstitucionales. Porque la interinstitucionalidad y la intersectorialidad son formas de la corresponsabilidad. Recordemos que una de las grandes metas del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado* es “avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos”. La pregunta sería entonces: ¿cómo ha cumplido este gobierno su compromiso de avanzar en la construcción de una ciudad incluyente y justa con las familias y los niños? ¿Qué se ha hecho para seguir creando condiciones que garanticen el cumplimiento de los derechos de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad como las mujeres, las ancianas y los ancianos, las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes? ¿Cómo se han desarrollado las cinco líneas de trabajo que hemos estudiado en este aparte? A continuación nos ocuparemos de responder estas preguntas.

REALIZACIONES Y APRENDIZAJES

El programa *Cartas de navegación para la política social* se planteó tres objetivos: “Formular y poner en marcha las políticas integrales con perspectiva de género para mujer, niñez, familia, jóvenes y vejez con participación abierta de todos los sectores sociales. Promover mecanismos y escenarios de participación y comunicación de niños, niñas y jóvenes que los hagan visibles en la ciudad.

Diseñar y operar organismos comunitarios para la promoción y protección integral de niños y niñas como sujetos de derechos”. A cada uno de tales objetivos corresponde un proyecto: *Políticas y modelos de intervención social, Nuevas voces ciudadanas* y *Consejos Tutelares para la protección de los derechos de los niños y las niñas*.

El proyecto *Políticas y modelos de intervención social* se creó para formular lineamientos de política a diez años para mujer, niñez, familia, jóvenes y adultos mayores de forma concertada entre las entidades distritales y los actores e instituciones de la sociedad civil y la academia. Varios elementos se combinaron para que este proyecto se hiciera realidad: la voluntad de la Administración de hacer visibles poblaciones que por lo general habían estado al margen de los procesos de desarrollo, la Ley General de Juventud y el Decreto nacional 1137 de 1999, por medio del cual se organizó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

El Decreto 1137 estableció en sus artículos 11 y 13 la conformación de consejos o comités para la política social en los departamentos y municipios para impulsar la coordinación entre las entidades territoriales y lograr una articulación mayor de los distintos sectores que trabajan con niñez y familia. El Distrito de Bogotá amplió esta directriz al conjunto de la política social y la Alcaldía Mayor expidió el Decreto 679 de agosto de 2001, donde se interpreta el mandato nacional y se le da una aproximación más estructural que incluye el trabajo intersectorial y la corresponsabilidad del sector social y del privado. Así se dio paso a la creación del Consejo Distrital de Política Social

(CDPS) y a los Consejos Locales de Política Social (CLOPS) en las veinte localidades. El CDPS es “una instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial para la definición, concertación y evaluación de la política social orientada a mejorar la calidad de vida en el Distrito Capital”²². Los criterios que rigen sus actuaciones y decisiones son: corresponsabilidad; primacía de las decisiones colectivas sobre las individuales de las instituciones o agentes; focalización en los grupos en mayor riesgo o vulnerabilidad; complementariedad de acciones institucionales; cofinanciación y eficiencia; transparencia; comunicación para el desarrollo; y participación. Los integrantes del CDPS son el Alcalde Mayor, quien lo preside, los secretarios de Gobierno, Hacienda, Educación y Salud, los directores del DAPD, el DABS (que ejerce la secretaría técnica), el DAAC, el IDRD, el IDCT, el IDIPRON y la UCPI, el gerente de la Caja de Vivienda Popular, el Personero, el Veedor Distrital, un representante de los alcaldes locales elegido por éstos y el director de la regional Bogotá del ICBF. Son invitados permanentes al CDPS un representante de las cajas de compensación familiar que operen en el Distrito, un representante de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollen programas de bienestar social, representantes de los beneficiarios de los diferentes programas de las entidades distritales que conforman el CDPS y otros sectores sociales y representantes de los gremios de la producción.

El Decreto 679 creó también la Unidad de Apoyo Técnico del CDPS, conformada por los delegados de los integrantes del consejo, y facultó a los alcaldes locales para

crear los Consejos Locales de Política Social (CLOPS), de conformidad con lo cual cada una de las localidades emitió su propio decreto, adaptando el modelo distrital a sus condiciones particulares. El año 2002 se dedicó a la discusión, organización y conformación de los veinte CLOPS, el 2003 a consolidarlos, respetando las dinámicas locales y su diversidad. Más que imponer un modelo se ha querido promover la iniciativa y la creatividad locales, en lo que representa un proyecto novedoso para construir política social desde el territorio. Toda vez que esta iniciativa surgió dentro de la reforma del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el ICBF ha desempeñado un papel protagónico en la labor de promover la creación de los consejos en todas las entidades territoriales del país y ha apoyado su conformación en lo local. En la actualidad casi la mitad de los CLOPS tiene planes de acción con objetivos concretos a corto, mediano y largo plazo que promueven la participación en torno a propósitos colectivos en favor del bien común. Cada CLOPS opera con una dinámica distinta según la localidad, pero en general poseen una secretaría técnica (que en algunos casos es compartida y se planea que sea rotativa) y son encabezados por la Alcaldía Local.

El primer paso para la formulación de los lineamientos de política social para niñez, familia, mujer y adultos mayores en el marco del proyecto *Políticas y modelos de intervención social* consistió en elaborar unos estados del arte sobre la situación de cada una de las poblaciones menciona-

²² Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 679 por el cual se conforma el Consejo Distrital de Política Social. Bogotá: 2001.

das durante la última década en Bogotá. La publicación de estas investigaciones, que estuvieron a cargo de grupos especializados de las universidades Javeriana, Central, Nacional y de los Andes, representa un avance y una herramienta para la Administración Distrital misma, los estudiosos del tema, las ONG y demás instituciones de la sociedad civil que realizan proyectos sociales e incluso es un punto de referencia para el diseño de la política nacional de familia y niñez que se halla en curso. Paralelamente a los estados del arte se elaboró una metodología para formular y validar participativamente los lineamientos de política y con esto se hizo también un aporte innovador que es uno de los principales saldos pedagógicos de este Objetivo.

Al igual que los estados del arte, la consultoría para crear una metodología para la formulación participativa de política social para niñez, familia, mujer y adultos mayores fue adjudicada a través de una invitación pública que ganó la Universidad Javeriana. El libro *Concierto de voces*²³ da cuenta de los primeros eventos de construcción participativa de política social, denominados Talleres de la Casa Galán, a los que asistieron 550 personas de organizaciones sociales de distintos sectores. No se partió de preceptos definidos de antemano, sino que los principios se fueron configurando en torno a unos enfoques de política constituidos por la perspectiva de derechos, la perspectiva de género, la corresponsabilidad y la inclusión social. El análisis se hizo a la luz del reconocimiento de que Colombia es un Estado Social de Derecho y una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

La formulación participativa ha sido un proyecto pedagógico de formación política para todos los que han intervenido en ella y los lineamientos trazados en los Talleres de la Casa Galán han servido de base para los Foros Locales de Cartas de Navegación en las veinte localidades de la ciudad. En dichos foros los participantes se agruparon en mesas poblacionales que recibieron un formato llamado "Cartas para las cartas", donde debían escribir a cuál lineamiento le darían prioridad y cuál estimaban que hacía falta. Las mesas se dividían a su turno en grupos que priorizaban las propuestas individuales; luego los resultados de cada grupo se discutían en la mesa, que priorizaba un lineamiento y una propuesta para exponerlos en la plenaria. Puesto que se preguntaba cuáles eran los derroteros que debía seguir la política social en los próximos diez años, las conclusiones de los foros ofrecen un panorama de la problemática social en las localidades y fijan metas específicas y realizables en plazos determinados. El ejercicio tuvo lugar así en tres escenarios: el Consejo Distrital de Política Social y la Unidad de Apoyo Técnico, los talleres y los foros locales. La información recopilada y las necesidades señaladas en los lineamientos se han sometido, por lo tanto, a una validación técnica, financiera, administrativa y jurídica a cargo del Distrito, y a una validación social en las localidades. En el cierre de la Administración se darán a la luz pública los lineamientos tras su aprobación en el Consejo Distrital de Política Social y en los Consejos Locales de Política Social.

El principal derecho que ha entrado en juego en este proceso de formulación ha sido la participación, aunque

con miras a garantizar mediante esa consulta los demás derechos de los diversos grupos poblacionales. No sobra agregar que aunque haber creado una metodología para el fortalecimiento de la participación social en Bogotá es un aprendizaje significativo, ésta debe seguirse cualificando para que no se limite a la esfera consultiva, sino que la ciudadanía intervenga también en la toma de decisiones. Los lineamientos de política obedecen a una perspectiva intersectorial que, sin negar la institucionalidad, abre las puertas al trabajo interinstitucional. Éste ha sido un aprendizaje importante en la actual Administración y uno de sus legados, en especial porque el diseño conjunto de las políticas exige que sean implementadas también en conjunto. Lo que se busca finalmente es una institucionalidad organizada en función, tanto de las necesidades y las demandas ciudadanas, como de la oferta estatal de servicios. Ése es el giro que ha introducido la metodología participativa: haber pensado la política social no como un agregado de acciones institucionales o sectoriales, sino como una construcción colectiva a partir de una propuesta distrital. Con ello se ha hecho también una contribución al Objetivo de Cultura Ciudadana, toda vez que se han incorporado elementos novedosos de formación democrática para acercar la política social a la vida cotidiana y cualificar la participación.

Para la formulación de la política de juventud, a cargo del DAAC, se desarrolló una etapa de construcción de una línea de base, en la cual se contrataron dos estudios: uno socioeconómico, a cargo de la empresa Econometría S.A.²⁴, acerca de la situación de los y las jóvenes bogotanos, y otro, realizado por el Departamento de Investigaciones de

la Universidad Central, consistente en un estado del arte de la investigación sobre juventud en la ciudad²⁵. En el primero se utilizaron la Encuesta Nacional Continua de Hogares del DANE, la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva de PROFAMILIA, la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas del Programa Rumbos de la Presidencia de la República, la Encuesta VESPA de la Secretaría de Salud del Distrito sobre consumidores de sustancias psicoactivas en tratamiento y la Etapa IV de la Encuesta Social de FEDESARROLLO. También se procesó información de otras entidades, como el DAPD, el DABS, la UCPI, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobierno, la Policía Metropolitana, el IDRD y el IDCT. En el futuro este estudio servirá también de referente para evaluar el impacto de la política. El estudio de la Universidad Central, aun cuando versó sobre los mismos temas que el de Econometría S.A., ahondó en áreas donde ha habido un marcado interés de los investigadores, como culturas juveniles, consumos culturales, educación, trabajo, identidad juvenil y estereotipos juveniles.

Ya obtenidos estos dos insumos, se abrió un nuevo concurso para la formulación participativa de la política, que

²³ DABS. *Concierto de Voces. Memoria del proceso de formulación participativa de política social para Bogotá*. Bogotá: 2002.

²⁴ Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital - Econometría S.A. *Línea de base sobre la situación socioeconómica actual de la juventud del Distrito*. CD-Rom. Bogotá: 2002.

²⁵ Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital - Departamento de Investigaciones de la Universidad Central. *Estado del arte de la investigación sobre juventud para la formulación de la política*. CD-Rom. Bogotá: 2002.

fue ganado por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes, y la Corporación Región, un centro de investigaciones de Medellín. Se analizaron tres escenarios: el tendencial, el deseable y el posible. El tendencial o negativo proyectó a diez años las tendencias observadas en el estudio de Econometría S.A., suponiendo que Bogotá no emprendiera ninguna acción con respecto a los jóvenes y consultándolos sobre cuál creían ellos que sería la situación de la ciudad en ese caso. El escenario deseable se ocupó del futuro tal como lo perciben los jóvenes: qué quieren, cuál es el tipo de sociedad y de ciudad que desean. A partir de estos dos escenarios se construyó el escenario posible, que busca responder a la pregunta sobre lo que debe hacerse para romper la tendencia y acercarse al imaginario deseable de los jóvenes. Finalmente, de las conclusiones del escenario posible se extrajeron los lineamientos de la política de juventud y se los socializó durante seis meses para ampliar la esfera de los jóvenes participantes y concertar la política con los demás actores involucrados. Siempre existió una comunicación permanente entre el DABS y el DAAC para que las políticas poblacionales sean una auténtica propuesta sustentada en consensos, no sólo entre estas dos entidades, sino también con otras instituciones y diversos estamentos de la ciudadanía.

El proyecto *Nuevas voces ciudadanas* ha hecho énfasis, asimismo, en la participación. Sus dos objetivos son: 1) ofrecer a niñas, niños y familias un espacio de formación para la participación y la convivencia que les permita construir nuevas formas de relación y abra opciones para par-

ticipar en la toma de decisiones en su localidad y su ciudad y 2) visibilizar voces tradicionalmente no escuchadas con miras a ampliar la noción de ciudadanía. El proyecto ha cubierto tres poblaciones de los estratos 1 y 2 de las veinte localidades: 1) niños y niñas de 4 a 5 años que asisten a jardines infantiles, casas vecinales y unidades de protección, junto con las madres educadoras y las maestras jardineras de tales instituciones, 2) niñas y niños entre los 8 y los 12 años y 3) agrupaciones de familias convocadas por los Centros Operativos Locales (COL) del DABS. La metodología ha sido de carácter no formal, privilegiando la reflexión sobre la vida cotidiana mediante talleres artísticos y lúdicos. El proyecto ha apoyado igualmente procesos de organización y trabajo en equipo que acerquen a los niños y las niñas a las instancias de planeación y ejecución de políticas locales y distritales, como Consejos Tutelares, Consejos Locales de Política Social y Encuentros Ciudadanos.

Nuevas voces ciudadanas se ha dirigido a potenciar, fortalecer y abrir espacios de participación para la niñez y la familia. La idea es que donde realmente se forman niños, niñas y adultos es en la cotidianidad y las interacciones personales, pues allí se establecen las normas, las reglas, los hábitos y las rutinas, los imaginarios, los gustos y las creencias. En el fondo de esta concepción y de la metodología está el juego, enriquecido con la lectura del entorno y los lenguajes de expresión artística. En el año 2001 se trabajó con 580 niños y niñas en laboratorios de juego para indagar las concepciones de los niños y las niñas sobre la participación y la ciudadanía. La meta inicial era

llegar a 9.600 niños y niñas, pero se hizo evidente que al trabajar con las formadoras y los formadores de los jardines y las casas vecinales del DABS se lograría que ellas y ellos se apropiaran de la metodología y el proyecto sería más sostenible y tendría mayor impacto. De acuerdo con esto, en 2002 se ofreció a todas las maestras y madres educadoras un programa de ochenta horas de talleres creativos para la participación, la democracia y la ciudadanía. En esos talleres y en los encuentros de reflexión pedagógica participaron 287 personas a lo largo del año y se diseñó en conjunto la estrategia metodológica. Con respecto a los niños y niñas de 8 a 12 años se resolvió no trabajar con 20 agrupaciones y 20 comités de seguimiento al Plan de Desarrollo como estaba previsto, sino con 16 agrupaciones. El equipo de talleristas del proyecto ha trabajado directamente con esas 16 agrupaciones que reúnen a cerca de 400 niños y niñas. Las formadoras y los formadores lo han hecho con un total de 9.600 niñas y niños de 0 a 5 años²⁶.

El proyecto ha tenido tres líneas de acción: una académica, una investigativa y otra pedagógica. En 2001 se firmó un convenio con el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana para realizar tres ciclos de conferencias. En el primer ciclo se dictaron trece conferencias recogidas en el libro *Camino hacia nuevas ciudadanías*²⁷, el segundo ciclo versó sobre la ciudadanía y lo público, y el tercero sobre el juego y los lenguajes de expresión artística. Están en preparación las memorias de los dos últimos ciclos. A estos eventos asistieron las formadoras que cooperan con el proyecto y, como las conferencias han estado abiertas al

público en general, se superaron las expectativas de asistencia, alcanzando hasta 300 personas por sesión. La segunda línea de acción, esto es, la investigativa, ha girado en torno a una pregunta esencial: ¿son el juego y los lenguajes de expresión artística capaces de formar para la participación? La línea pedagógica ha sido la de la misma intervención y la labor con las tres poblaciones: formadoras y formadores, niños y niñas, y familias.

Entre los mayores logros de *Nuevas voces ciudadanas* debe mencionarse la consolidación de un espacio para atender niños entre 8 y 12 años, una población que estaba por fuera de los programas formativos del DABS. En los grupos se ha gestado un sentido de pertenencia al barrio, la localidad y la ciudad y muchos padres y niños expresan que el rendimiento escolar de los asistentes a los talleres ha mejorado, que sus relaciones en el colegio han cambiado y que han aprendido a concertar y participar. Reflexionar sobre la vida cotidiana y proponer desde allí un modelo de formación ha sido un gran aporte a la tarea de las formadoras y los formadores y ha servido para promover el entendimiento y el respeto de la diferencia.

El tercer proyecto del programa *Cartas de navegación para la política social* contemplaba la organización de grupos ciudadanos en Consejos Tutelares para promover y proteger los derechos fundamentales de niños y niñas en todas las localidades de Bogotá. En el terreno de la protec-

²⁶ Coordinación del proyecto *Nuevas voces ciudadanas*.

²⁷ Departamento Administrativo de Bienestar Social - Pontificia Universidad Javeriana - Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR. *Camino hacia nuevas ciudadanías*. Bogotá: 2002.

ción de la infancia convergen diversas entidades con funciones repetidas e incompletas y en la actualidad el país no cuenta realmente con un sistema que pueda responder de manera efectiva a los problemas más graves de la niñez. Aun cuando las Comisarias de Familia cumplen una función importante, deben fortalecerse para que ejerzan a cabalidad sus competencias y empleen las herramientas de que disponen para atender casos de violencia intrafamiliar. Por otro lado, el Sistema Nacional de Bienestar en general es lento, formalista, demasiado centralizado en el ICBF y priva a los municipios de verdaderas posibilidades para actuar en favor de la niñez. El proyecto de creación de los Consejos Tutelares fue presentado en 1999 al Gobierno Nacional por el Grupo de Reflexión sobre Niñez y Adolescencia como parte de una propuesta general de política para la protección de la niñez²⁸, pero se lo rechazó por los altos costos que presuntamente implicaba. Luego el gobierno adoptó algunas de las ideas de esta propuesta y las incluyó en el decreto para descentralizar el ICBF. Fue así como se dictaron las directrices para la creación de los Consejos de Política Social, aunque dejando de lado los Consejos de Política de Niñez. En esta Administración se revivió la idea de fundar los Consejos Tutelares en Bogotá para demostrar que no son tan complejos ni tan costosos. En 2002 se crearon los primeros diez Consejos Tutelares y en 2003 los otros diez.

Para conformar los Consejos Tutelares la Veeduría Distrital hizo convocatorias en cada localidad, abiertas a cualquier tipo de persona, sin restricciones de edad, sexo o condición. Después se llevó a cabo un proceso de sensi-

bilización y las personas más comprometidas recibieron capacitación sobre los derechos de la niñez y las entidades a que debe acudir en casos de violación de esos derechos. Los consejeros tutelares son una especie de intermediarios entre los niños y las instituciones y su labor responde a una idea sencilla: cuando un niño o una niña tiene un problema y no sabe qué hacer es más fácil que se dirija a un vecino (que es el consejero tutelar) y le cuente qué le pasa para que él le sugiera cómo proceder. El Consejo Tutelar no es por fuerza un instrumento para acudir a las autoridades, porque muchos casos se pueden solucionar en la misma comunidad. En este momento la ciudad cuenta con 291 consejeras y consejeros, así como con 341 personas integradas a los grupos de apoyo de los Consejos Tutelares. El entrenamiento que ellas y ellos han recibido les permite desempeñar funciones pedagógicas y de promoción de los derechos de la niñez, lo mismo que acciones de comunicación y control social. Sus deberes son denunciar ante las autoridades judiciales o administrativas los casos que conozcan de violación de los derechos de las niñas y los niños y participar en los encuentros ciudadanos donde se elabora el Plan de Desarrollo Local para vigilar que el tema de niñez quede adecuadamente representado en ellos y hacerle seguimiento. Por decreto del Alcalde los Consejos Tutelares forman parte del Consejo Distrital de Política Social y de los Consejos Locales de Política Social, así que tienen incidencia en la política distrital y local. En la actualidad se está buscando incorporarlos a las Redes del Buen Trato y la Veeduría Distrital los apoya en la identificación de las organizaciones que

trabajan por la niñez para que se coordinen con ellas. Se ha comenzado por crear los Consejos Tutelares para luego gestionar su reconocimiento jurídico. Se espera que en 2003 el Concejo Distrital los reconozca legalmente y se incluyan como instrumento de veeduría ciudadana en la reforma del Código del Menor que se tramita en el Congreso de la República. De su éxito en Bogotá depende que más adelante puedan implantarse en el resto del país.

El equipo profesional de la gerencia UCPI, adscrita al DABS, ha venido consolidando los fundamentos conceptuales para una visión comprensiva de la prevención del uso indebido de drogas en Bogotá, a fin de comprender la complejidad del fenómeno relacional sujetos-drogas-contextos y promover la transformación de dichas relaciones mediante procesos, estrategias y acciones desarrollados con cada población en sus respectivos escenarios. Dicha perspectiva teórica permite asumir al sujeto individual y colectivo como ser multidimensional y construir con las comunidades alternativas al uso indebido de sustancias psicoactivas, descubriendo y desarrollando potencialidades para el ejercicio de sus derechos. Este desarrollo conceptual ha sido enriquecido con las perspectivas de sujeto de derechos, género, protección integral y corresponsabilidad, ajustando los procesos preventivos con las áreas estratégicas de cambio cultural, organización laboral y clima organizacional, coordinación intra e interinstitucional, planeación y cultura de la información.

A través de los *procesos formativos* orientados a la prevención del uso indebido de drogas y problemas asociados se ha logrado llegar a 552.900 personas en las 20 localidades

del Distrito y se han implementado estrategias y actividades encaminadas a comprender y transformar, no sólo las relaciones con las drogas legales e ilegales, sino las relaciones de las personas consigo mismas y con su entorno social, económico, político y cultural. A través de los *procesos de gestión, alternativas y comunicación* se ha llegado a 163.276 personas y se han creado y fortalecido 14 redes de orientadores y orientadoras escolares con participación de 800 profesionales, una red con 56 universidades y una red con 16 clubes juveniles y 96 clubes amigos. Estos procesos de gestión han hecho posible también la coordinación con 60 ONG y 24 OG, al igual que la cooperación técnica y financiera con 29 entidades del Distrito responsables de diseñar, ejecutar, evaluar y hacer seguimiento a las acciones preventivas por medio de planes, programas, proyectos, procesos, estrategias y actividades construidas con sus respectivas comunidades. El *proceso investigativo* ha dado como resultado dos estudios: uno sobre factores asociados al uso indebido de drogas en la universidad y otro sobre las relaciones de las diferentes poblaciones con las drogas en 19 localidades de Bogotá. También se formularon y presentaron 11 proyectos preventivos con entidades nacionales e internacionales. En total se ha contribuido a la formación de 655.226 personas: 170.334 niños y niñas, 218.739 jóvenes y 266.153 personas adultas. En el año 2003 se ha trabajado con 91.854 mujeres y

²⁸ Fundación Antonio Restrepo Barco. *Hacia una política de protección de la niñez. Propuesta para la creación de una organización nacional, descentralizada y participativa*. Bogotá: 1999.



82.052 hombres. Para finales de 2003 se planea cubrir los 60.950 faltantes del total proyectado de 716.176 para el periodo 2001-2003²⁹.

La producción de saberes, estrategias y metodologías sobre prevención integral del uso indebido de drogas ha fructificado asimismo gracias a la coordinación entre la Alcaldía Mayor, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y el DABS-UCPI. Los resultados de tal coordinación han sido 9 módulos pedagógicos por población y escenario, dos CD interactivos, 120 video-minutos, 11 metodologías preventivas, la reimpresión de tres documentos (*Un trabajo de campo en la ciudad*, *Qué son las drogas* y *Qué es prevención integral*), el montaje de las estrategias LA AMIGAMAGA y LABERINTO, y el diseño de cuatro módulos preventivos interactivos en convenio con MALOKA que serán abiertos al público a fines de 2003. En los próximos meses se publicarán las dos investigaciones y las 11 metodologías de prevención.

El segundo programa de este Objetivo, denominado *Educación para el amor y familias gestantes*, se compone de tres proyectos: *Familias gestantes: bebés sanos y deseados*, coordinado por el DABS y orientado a impulsar pro-

cesos de educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua a través de acciones de formación, capacitación, apoyo social, afectivo, psicológico y nutricional, y promoción de derechos; *Educación para el amor: componente salud sexual y reproductiva*, que coordina la SED y tiene como propósito ofrecer educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua; y *Familias gestantes: componente salud materno-perinatal*, coordinado por la Secretaría de Salud y dirigido a impulsar procesos de educación prenatal y de apoyo afectivo y psicológico a los miembros de las familias gestantes y mejorar los vínculos pro-vida y las condiciones de vida de la madre gestante y/o lactante.

El proyecto *Familias gestantes: bebés sanos y deseados* surgió de un replanteamiento de las actividades de apoyo nutricional, capacitación y planificación del DABS, centradas hasta el año 2000 en el vínculo madre-hijo. A partir de este año se abordó la gestación como un evento para el cual debe prepararse toda la familia y que requiere la participación de los hombres. El modelo de intervención desarrollado comprende tres componentes: nutrición (formación en hábitos nutricionales sanos y bono

de apoyo alimentario), salud (mediante coordinación intersectorial para gestionar el acceso a los servicios de la Secretaría de Salud en preparación del parto y atención del recién nacido) y formación (para capacitar a las familias gestantes en métodos de planificación, derechos sexuales y reproductivos, desarrollo personal, prevención del maltrato y desarrollo y estimulación infantil). El proyecto tenía una cobertura programada de 5.630 cupos-mes para atender a 11.100 usuarias al año. A junio 30 de 2003 se había alcanzado una ejecución en cupos del 100% y de 83% en familias atendidas mediante el suministro de bonos alimentarios, capacitación y servicios de regulación de la fecundidad. Hasta esa fecha se habían atendido, en 2003, 9.287 familias: 9.198 identificadas por los COL en todas las localidades del Distrito y 89 familias desplazadas identificadas por la Unidad de Atención Integral al Desplazado (UAID). Con el objeto de incentivar entre las beneficiarias la construcción de un proyecto de vida, aumentar y/o mejorar las habilidades para un buen desempeño y fortalecer las redes de apoyo social, institucional y familiar, el DABS, a través de la Fundación Asistimos, capacitó desde enero de 2003 a 4.558 mujeres en gestación y/o a sus esposos o compañeros (3% hombres y 97% mujeres). Con los recursos asignados para 2003 se planea capacitar a 4.020 personas más. Este proyecto brinda asimismo capacitación en educación prenatal (mediante un convenio con el IDRD) y educación sexual y reproductiva (por medio de un contrato firmado con PROFAMILIA). Los talleres abordan temas relativos a inhibición de la conducta sexual, métodos de planificación y prevención de

infecciones de transmisión sexual y VIH-SIDA. Se ha hecho énfasis en la participación de los hombres en el proceso de gestación y hasta el momento se han capacitado 702 y se ha logrado que 205 optaran por el método definitivo de anticoncepción. Otro de los propósitos centrales ha sido el fortalecimiento de los vínculos pro-vida, lo cual se ha conseguido a través de la capacitación de 23.488 personas en educación sexual y reproductiva, desarrollo humano, gestación, nacimiento y crianza. Se creó asimismo la modalidad de apoyo a las familias con gestaciones múltiples (gemelos, trillizos, etcétera), por medio de la cual se proporciona un bono alimentario de mayor valor después del parto durante un año. Gracias al convenio de cooperación interinstitucional entre el DABS, el DAAC, las Secretarías de Salud y Educación y PROFAMILIA se desarrolló el programa de prevención y atención integral para adolescentes en gestación. Entre los principales logros de *Familias gestantes: bebés sanos y deseados* cabe citar la implementación de la modalidad de partos múltiples, la ampliación de la cobertura a familias desplazadas y familias gestantes con nacimientos únicos, la implementación del manual de procedimientos y el fortalecimiento de la coordinación intersectorial, donde se avanzó de manera significativa en la gestión de recursos locales destinados a ampliar y fortalecer los programas de educación sexual y reproductiva. Por otro lado, se avanzó en la

²⁹ Gerencia DABS-UCPI.

³⁰ DABS. *Informe de Seguimiento del Plan de Acción a 30 de junio de 2003*. Bogotá: 2003. pp. 100-105.

revisión del impacto nutricional y las recomendaciones para mejorarlo³⁰.

Los coordinadores de los proyectos *Familias gestantes: componente salud materno-perinatal* y *Educación para el amor: componente salud sexual y reproductiva* han visto en el problema de los embarazos adolescentes un pretexto para abordar el tema de la prevención y su primera acción consistió en una prueba piloto en la localidad Rafael Uribe, donde se comenzó a diseñar una ficha para recopilar información sobre niñas y adolescentes gestantes en las instituciones educativas, lo cual conllevaba la necesidad de una articulación con la Secretaría de Salud, que es la encargada de sistematizar los datos sobre niños nacidos vivos por localidad y edad. Desde 1999 se ha venido institucionalizando la ficha como una herramienta de reporte que debe ser diligenciada por todos los colegios de primaria y bachillerato del Distrito, públicos y privados.

La naturaleza intersectorial de este programa ha permitido avanzar en términos de actividades formativas con énfasis en la participación e incorporar los enfoques de derechos y de género. El punto de unión entre las tres entidades involucradas es la educación sexual desde el punto de vista de los derechos reproductivos y sexuales con miras a una sexualidad placentera, sana y segura. Un aspecto importante se refiere a las infecciones de transmisión sexual, en lo cual la actividad del programa se vio reforzada por una norma del Concejo de Bogotá que estableció la obligatoriedad de la prevención y proporcionó los medios para realizar una campaña anual de prevención del SIDA entre jóvenes escolarizados.

A través de la estrategia de trabajo de la Secretaría de Salud llamada Escuelas Saludables se crearon en las instituciones educativas los denominados Grupos Formados para dictar talleres de educación sexual. En esta Administración el Objetivo de Familia y Niñez hizo posible firmar un convenio interinstitucional a cinco años entre la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el DAAC, el DABS, PROFAMILIA y la empresa farmacéutica Shering, la cual, aunque no suscribió formalmente el convenio, ha apoyado la creación de las redes locales del programa y su componente comunicacional. La formación en educación sexual, a cargo de la Secretaría de Salud, se realiza por medio del Plan de Atención Básica de Salud: en las instituciones educativas con los jóvenes escolarizados y en el DABS con la población no escolarizada. El convenio ha hecho posible incidir en la formulación de políticas y trazar lineamientos acerca de lo que cada una de las partes puede y espera desarrollar. El mayor logro de *Educación para el amor* y *familias gestantes* ha sido justamente la firma de este convenio de manera coordinada con la Secretaría de Gobierno y los alcaldes locales, cuyo apoyo es esencial para intervenir en temas de juventud y salud sexual y reproductiva. Gracias a ello se han ampliado las coberturas en las localidades y se ha fortalecido la descentralización, pero se requiere todavía mayor compromiso de los niveles medios de la Administración. La SED no dispone de suficientes recursos para este tipo de acciones y el mayor peso de la inversión recae en la Secretaría de Salud, pese a que la población beneficiada corresponde al sector educativo. El avance del programa ha rebasado su capacidad opera-

cional y la próxima Administración de Bogotá tendría entre sus retos fortalecerlo.

El principal saldo pedagógico del programa reside en la labor interinstitucional que ha permitido a los funcionarios y funcionarias de cada entidad conocer los servicios y las acciones de los otros sectores y proponer acciones concertadas. La vinculación del DAAC, que lidera la política de juventud, ha hecho posible abordar integralmente el problema e influir en las políticas del Distrito. Es muy significativo que en los programas de formación en temas de atención, prevención y sanción de la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales la participación de los hombres haya alcanzado el 37%.

El programa *Mundos para la niñez y la familia* comprende dos proyectos: *Mundos para la niñez de 0 a 5 años: educación inicial e Integración familiar y comunitaria en Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)*. *Mundos para la niñez de 0 a 5 años: educación inicial* se propuso “contribuir a crear condiciones para que los niños y las niñas de 0 a 5 años del Distrito Capital con necesidades básicas insatisfechas, sean reconocidos como sujetos de derecho y vivan plenamente su niñez a través de la creación y el fortalecimiento de espacios de socialización que promuevan su supervivencia, desarrollo, protección y participación”. Este proyecto atiende a niños y niñas entre tres meses y 5 años que están en riesgo de crecer en situaciones adversas para su desarrollo y sin garantías de recibir una educación inicial adecuada. Existen cuatro modalidades de atención: 1) jardines infantiles (funcionan 82 Centros de Desarrollo Infantil, con dependencia total del presupuesto del DABS,

que siguen las políticas y los lineamientos del nivel central), 2) casas vecinales (funcionan 117, organizadas en asociaciones comunitarias que contratan con el DABS cupos para garantizar procesos pedagógicos, nutricionales, de seguridad y de salubridad), 3) alianzas amigas de la niñez (convenios con organizaciones de la sociedad civil, cajas de compensación familiar, el sector productivo, grupos comunitarios y otras entidades del Estado, con el ánimo de potenciar recursos y esfuerzos destinados a educación inicial y ampliar coberturas) y 4) acciones solidarias con las niñas y los niños (actividades de apoyo dirigidas a mejorar la calidad de la atención ofrecida en los hogares comunitarios o HOBIS del ICBF)³¹.

La cobertura ha crecido en los últimos tres años más que en los siete anteriores y el factor clave de ese incremento fueron las alianzas con el sector privado³². Se firmó un convenio tripartito entre cajas de compensación familiar, ICBF y DABS mediante el cual el DABS suministra la infraestructura y la dotación, las cajas de compensación familiar aportan la operación de los jardines y el ICBF autoriza el uso de los recursos de las cajas para este fin. El artículo 64 de la Ley 633 de 2000 destinó recursos para que las cajas de compensación familiar pudieran financiar programas de atención integral a los niños y las niñas menores de 6 años y la jornada escolar complementaria. En esta Administración se logró gestionar con el ICBF que la re-

³¹ DABS. Subdirección de planeación.

³² DABS. Coordinación del proyecto *Mundos para la niñez de 0 a 5 años: educación inicial*.



forma laboral de 2002 (Ley 789) mantuviera esos recursos y, así, mediante el capítulo 5º, "Régimen de Organización y Funcionamiento de las Cajas de Compensación", de dicha ley se creó el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria y se estableció que "como recursos de este Fondo las Cajas destinarán el porcentaje máximo que les autoriza para este fin la Ley 633 y mantendrán para pagos de administración el mismo porcentaje provisto en dicha norma". En lo que representa un auténtico ejercicio de corresponsabilidad social parte de los aportes parafiscales que reciben las cajas se destina entonces, no a los niños de los afiliados, sino a los niños y las niñas más pobres. Este esquema comenzó a operar en la alcaldía de Enrique Peñalosa y la actual Administración consiguió que algunas cajas de compensación, además de pagar los cupos de las niñas y los niños, se asociaran con el DABS en la construcción de dos nuevos jardines sociales para ampliar la cobertura en educación inicial. Ya que el Sistema Nacional de Bienestar está regido por el ICBF, la

gestión para obtener los recursos la hicieron en conjunto la Nación y el Distrito y su resultado ha sido el aval del ICBF para implementar esta modalidad de alianza. En este momento operan en la ciudad 16 jardines sociales y se encuentran 8 en construcción: 2 entregados en 2000, 10 construidos en la actual Administración con recursos asignados durante la Administración Peñalosa, 4 con recursos del Distrito y los 8 restantes con recursos del Distrito y otros gestionados ante la KFW, la caja de compensación COMPENSAR y los Fondos de Desarrollo Local³³.

La meta señalada en el Plan de Desarrollo para este proyecto era mantener 28.000 cupos en educación inicial y ampliar la cobertura en 5.000 cupos, garantizando su vinculación al grado cero. Esta meta se cumplirá al cierre del actual Plan de Desarrollo gracias a que la alianza con las cajas de compensación ha hecho posible superar las limitaciones presupuestales. Desde el 1 de enero de 2001 se han creado 5.091 cupos, de los cuales 2.086 corresponden a la ejecución del Plan de Desarrollo *Por la Bogotá que*

Queremos, de la Administración Peñalosa. En la actualidad se dispone de 32.015 cupos en jardines infantiles, casas vecinales y alianzas amigas de la niñez³⁴. El DABS y el ICBF cubren aproximadamente el 92% de la población de niños y niñas de 0 a 5 años de la ciudad que se estima tienen necesidades básicas insatisfechas.

Los convenios suscritos entre el DABS, el ICBF y las cajas de compensación CAFAM y COMPENSAR contemplan la cualificación de la atención prestada a los niños en los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar (HCBI). Esto se logra mediante la modalidad denominada Acciones Solidarias con la Niñez, que consiste en la participación periódica de las niñas y los niños de los HCBI y la asesoría pedagógica a las madres comunitarias en los clubes infantiles que son espacios especialmente diseñados para el efecto. Como parte de esta modalidad se crearon los programas *Lunes de gambetas*, con COMPENSAR, y *Cafamtasia* (con CAFAM). El objetivo de *Lunes de gambetas* es brindar a las niñas y los niños entre 2 y 6 años de los HCBI de las zonas más pobres de Bogotá, que no pueden beneficiarse de los clubes, la posibilidad de desarrollar actividades recreativas en el Centro Urbano de Recreación de COMPENSAR. Esta entidad facilita gratuitamente las instalaciones y los recreacionistas, el DABS suministra el transporte y los refrigerios y el ICBF coordina con las zonales de los HCBI la logística del traslado de los niños. Al año disfrutan de este programa 3.000 niños y niñas. *Cafamtasia* ofrece a las niñas y los niños entre 2 y 6 años de los HCBI de las zonas más pobres de Bogotá actividades recreativas en el Club Campestre CAFAM. Las instalaciones y los recrea-

cionistas son también facilitadas gratuitamente, CAFAM suministra el transporte, el DABS los refrigerios y el ICBF coordina la logística del traslado. 7.000 niños y niñas se benefician al año de este programa.

Para cumplir la meta de mejorar la calidad en la prestación del servicio de educación inicial se han hecho varios esfuerzos significativos. El DABS recibió en esta Administración un modelo pedagógico de cuidado al cual se añadió la dimensión de desarrollo infantil, como quiera que el cuidado es importante, pero también es preciso promover intencionalmente el desarrollo. Otro aspecto que ha ayudado a mejorar la calidad ha sido el reconocimiento de que la educación infantil es un proyecto social y que como tal requiere un manejo gerencial que no debe estar sólo en manos del nivel central del DABS, sino también en cada uno de los Centros de Desarrollo Infantil. Se han dictado capacitaciones en este sentido a las coordinadoras de jardines, casas vecinales y alianzas amigas, las cuales están ahora en mejores condiciones para manejar el personal, la infraestructura, la dotación y la información, y comprender que sus responsabilidades van mucho más allá del proceso pedagógico y abarcan nutrición, salud, seguridad, etcétera. La meta de garantizar la vinculación de las niñas y los niños de educación inicial al grado cero de educación formal se ha conseguido mediante un convenio con la Secretaría de Educación. En promedio han pasado anualmente 8.600 niños de los jardines al grado cero de manera auto-

³⁴ DABS. Subdirección de planeación.

³⁵ DABS. Subdirección de planeación.

mática y los procedimientos para ello están definidos de modo que las siguientes administraciones encontrarán la ruta trazada, los calendarios y las responsabilidades establecidos³⁵.

Seguramente el saldo pedagógico más valioso que deja este proyecto es haber puesto a Bogotá a tono con la tendencia mundial a ver en la educación inicial la más importante del ciclo vital. El tema se ha incorporado a la agenda del Distrito y se ha hecho gestión con el sector educativo y la Nación para reevaluarlo como un área estratégica de intervención. Esto ha servido para evidenciar la exigencia de ver en la educación inicial una responsabilidad de la sociedad en su totalidad. Como quiera que la educación, además de un derecho, es uno de los mecanismos fundamentales de la inclusión social, debe invocarse aquí el principio de corresponsabilidad para que los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, las familias y la comunidad se comprometan a garantizarla y cualificarla.

Integración familiar y comunitaria en Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), el segundo proyecto de este programa, ha fortalecido la presencia institucional en las localidades y ampliado el espectro de sus posibilidades de intervención merced a alianzas con diversas ONG presentes en el ámbito local. El Objetivo de Familia y Niñez asignó a los CDC la misión de posibilitar a las familias el acceso a los servicios que se prestan en ellos, como piscina, gimnasio, capacitación informal, panadería y tejidos e incorporar elementos para el ejercicio democrático en los procesos de capacitación y formación. Se ha buscado dar a conocer las políticas del Plan de Desarrollo y apoyar la

conformación de redes para el ejercicio de la democracia local. Esto llevó a dos de las mayores ganancias del proyecto, como fueron la contratación de estas actividades de formación con ONG y el reordenamiento de la captación de los recursos de la comunidad, que ascienden a una suma de alrededor de 3.500 millones de pesos anuales. Ahora estos recursos se captan a través de las alianzas con las ONG y se ha podido mejorar la prestación de los servicios y ampliar la visión de las comunidades sobre sus posibilidades de desarrollo local. Por medio de esas alianzas se han fortalecido también la intervención transversal y los convenios interinstitucionales con el IDCT, la SED, el IDRD y la Red de Bibliotecas, potenciando el apoyo intersectorial en aras de los derechos a la cultura, la recreación y el deporte. Si bien no se logró crear las veinte redes comunitarias que estaban planeadas, las doce que se conformaron serán robustecidas en la segunda etapa de capacitación de la comunidad y la meta de llegar a 180.000 personas está más que superada. La perspectiva de integralidad en la prestación de los servicios en las localidades ha inducido una mayor articulación, tanto en las mismas comunidades como entre los servidores y las servidoras públicas, cuyas acciones son ahora más complementarias y coordinadas. El principal saldo pedagógico de este proyecto es haber reconocido las necesidades de formación democrática de las comunidades y haberlas conectado a la variable territorial para resaltar sus diferencias.

El programa *Familias educadoras* se creó con el fin de acercar la ciudad a la cobertura universal en educación. Si bien en los estratos 1 y 2 el 90% de las niñas y los niños

estudia, el 10% restante representa un desafío para la ciudad. Son 70.000 a 80.000 niños que están por fuera del sistema educativo, no necesariamente porque la ciudad carezca de la capacidad para incorporarlos, sino en razón sobre todo de una u otra de las formas que asumen la exclusión social y la marginalidad. Como observaba el Alcalde Mockus en un seminario del DABS, “la exclusión se puede ver tanto desde el punto de vista de la carencia de ingresos como desde el aislamiento, es decir, de acuerdo con la carencia de capital social”. La atomización, en efecto, es una de las variables que acentúan la vulnerabilidad, pues, agrega el Alcalde Mockus, “ante la enfermedad, la adversidad o el desempleo, una persona con acceso a servicios públicos que vive en situación de aislamiento puede sufrir un impacto mucho mayor que aquel que está en redes sociales que le ayudan a enfrentar dichas dificultades”²⁶. Es de suponer que los niños y niñas que no estudian pertenecen a familias para las cuales la educación es la última prioridad o que, en buena parte por fallas en los mecanismos de información y vacíos en las redes comunitarias, piensan que enviar a sus hijos a la escuela es más difícil y costoso de lo que en realidad es. Las administraciones de Bogotá tienen, por consiguiente, el deber ético de localizar a tales niños, asesorar a sus padres y facilitarles los medios para educarlos.

La meta inicial era lograr el acceso de 60.000 niños y niñas al sistema educativo entregando subsidios condicionados y temporales en efectivo y en servicios a las familias en situación de mayor vulnerabilidad para que sus hijos e hijas pudieran incorporarse a la educación formal.

La idea se originó en los programas *Bolsa escola* de Brasil y *Prosperar* de México, por medio de los cuales esos países han brindado apoyo especialmente a las mujeres cabeza de familia cuyos hijos e hijas trabajan y no estudian. En Bogotá se acudió a las Juntas de Acción Comunal, ya que el programa era coordinado en un principio por el DAAC, para que ellas ayudaran a identificar en cada barrio a los niños y las niñas que no estudian.

Este programa es un buen ejemplo de gestión para solventar serias restricciones presupuestales. La Secretaría de Hacienda proyectó unos recursos que se vieron retrasados por las dificultades y la lentitud para llegar a acuerdos con el Concejo Distrital, lo cual hizo necesario priorizar recursos. *Familias educadoras*, por ser un programa nuevo, resultó el más afectado del Objetivo Familia y Niñez. Cuando el programa funcionaba en el DAAC se determinó que valía cerca de 134.000 millones de pesos en cuatro años, pero inicialmente se le asignaron 2.000 millones de pesos y en 2003 contó con otros 3.200 millones, para llegar a una población del 10% de lo planeado. Con el objeto de mitigar el impacto de estos recortes se procedió a un intenso trabajo entre el DABS y la SED que hizo posible continuar identificando a los niños y las niñas de las localidades más pobres y aplicar estrategias como facilitar el acceso a aquellas familias cuyos niños y niñas no estudiaban principalmente por falta de información sobre las oportu-

²⁵ DABS, Subdirección de planeación.

²⁶ Mockus, Antanas. “Inclusión, corresponsabilidad y autorregulación”. En: DABS. *Inclusión social y nuevas ciudadanías*. Bogotá: 2003. p. 27.

tunidades que ofrece el Distrito, apoyar mediante dotación de útiles escolares y crear una modalidad llamada *Formación en procesos básicos de aprendizaje* para aquellos niños y niñas de 9 a 11 años que, aparte de estar en extraedad, no tienen competencias de lectoescritura. En este último caso los niños y las niñas entran a aulas de aceleración y posteriormente pasan a la escuela. A todo ello se han sumado los esfuerzos de la SED por ampliar coberturas y la sinergia interinstitucional que evitó un mayor recorte de metas.

Pese a sus dificultades este programa tiene un valor indiscutible de experiencia piloto y su mayor logro estriba en haber concentrado esfuerzos en la población infantil más marginal y vulnerable. En la búsqueda activa de esos niños y niñas que están por fuera del sistema educativo se involucraron las comunidades mismas a través de las Juntas de Acción Comunal, pero también funcionarias y funcionarios de los Centros Amar de Integración del programa *Desarmarnos con amor*, el Plan Distrital para la Atención Integral a los Niños y las Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, el IDIPRON, fundaciones privadas y otras instituciones públicas. La búsqueda debe ser activa porque se procura captar la demanda no identificada en educación: las familias no buscan el cupo, sino que es preciso encontrarlas para ofrecérselo y facilitárselo. Además, no basta con proveer el cupo educativo: también es necesario apoyar al jefe o jefa de familia, porque en 2002 el 11% de los padres de familia cubiertos por el programa eran analfabetas y en 2003 este porcentaje aumentó al 50%, lo cual disminuye todavía más la probabilidad de que sus hijos terminen la primaria. *Familias educadoras* brinda a

los jefes de familia (94% mujeres y 6% hombres⁷⁷) capacitación en crecimiento personal que incluye autoestima y lectoescritura y se complementa con formación en cinco oficios (cocina básica, manejo de zonas verdes, manejo de parqueaderos, electricidad básica y belleza). Los cinco oficios fueron seleccionados de acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá para asegurar que tuvieran demanda efectiva en el Distrito.

Este programa fomenta la corresponsabilidad en varios sentidos. Con las familias mismas, en primer lugar, con la ciudadanía en general (puesto que los recursos provienen de los impuestos y mientras que un cupo educativo le vale al Distrito \$1.200.000 anuales, *Familias educadoras* invierte cerca de \$2.000.000 anuales por familia⁷⁸) y con la Administración Distrital, porque el programa pudo mantenerse con el apoyo de diversas instituciones, en especial la SED, la cual sustituyó en este caso su visión centrada en la oferta por una enfocada a la demanda y la flexibilización de procedimientos. Así, por ejemplo, si el programa identifica una niña o un niño que no estudia, la SED lo recibe en cualquier momento del año lectivo, siempre y cuando haya disponibilidad de cupos. Como el programa atiende una población entre 5 y 18 años, cerca de la mitad de sus beneficiarios son muchachas y muchachos que al recibir su cupo se encuentran en extraedad o que incluso a los 14 años no saben leer ni escribir. Para estos casos el Distrito tenía una oferta muy reducida y pese a que se abrían aulas en distintos sectores de la ciudad éstas no se llenaban. El programa ha ayudado a resolver ese divorcio entre demanda y oferta proporcionando a muchos jóvenes la oportunidad de po-

nerse al día en un año mediante las aulas de aceleración y la modalidad de procesos básicos de aprendizaje.

La finalidad del último programa de este Objetivo, *Desarmarnos con amor*, es fomentar conductas amables y solidarias, así como formas de resolución pacífica de los conflictos en las familias atendiendo de manera prioritaria a mujeres, niños y niñas. La meta de aumentar en un 50% la revelación, identificación y denuncia de los casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar y mejorar la calidad de la atención de los servicios en las poblaciones de mayor vulnerabilidad. Obviamente, aumentar la revelación supone lograr que la gente conozca sus derechos, que ello se haga evidente en las estadísticas y que se produzcan estudios al respecto. El posicionamiento del tema en la agenda pública ha sido facilitado por la coordinación interinstitucional y se ha visto acompañado por la búsqueda de un cambio cultural que haga de los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar un intolerable para el Estado y la sociedad civil. Lo primero que debió hacerse fue establecer la línea de base, porque no había un registro sistematizado y se ignoraba a partir de cuántos casos aumentar el 50% de las denuncias. Éste es un logro que merece subrayarse. A octubre de 2003 la denuncia había aumentado en un 54% y es de prever que esta cifra se rebase al final de la Administración³⁹. También es importante tener en cuenta que tanto la violencia sexual como la intrafamiliar son soterradas, que muchos prefieren callar al respecto y que incluso las víctimas pueden no ser conscientes de que sus derechos están siendo vulnerados o carecer de herramientas psicológicas y legales para denunciarlas. En el

marco del Plan de Desarrollo y su propósito de fomentar la justicia y la inclusión sociales, estimular la denuncia es un aporte que va más allá de lo público y llega a lo privado, pues se trata de atender a víctimas de formas de violencia que tradicionalmente han sido ignoradas o legitimadas, o a quienes se ha dado un apoyo que no garantiza realmente el acceso a la justicia.

El aporte del programa *Desarmarnos con amor* al propósito de construir una ciudad más amable y justa ha consistido en el reconocimiento institucional de las poblaciones afectadas por la violencia sexual e intrafamiliar y en la sensibilización orientada a un cambio cultural en las comunidades y los funcionarios y funcionarias del Distrito. Con éstos se desarrollaron programas de formación en perspectiva de derechos y de género que llegaron a 4.000 ciudadanas y ciudadanos y 800 funcionarias y funcionarios, así como de deconstrucción de los imaginarios que naturalizan y validan el acto violento y niegan la posibilidad de atender adecuadamente a las víctimas⁴⁰. La perspectiva de género es fundamental, pues en el campo de la violencia sexual las mujeres agredidas no tienen las mismas necesidades que los hombres y ocuparse de unas y otros requiere enfoques e intervenciones diversos.

Vale la pena destacar los conversatorios de hombres y de mujeres realizados como parte de la apuesta de cambio cultural sustentada en la consideración de que si bien el

³⁷ DABS. Coordinación del proyecto *Familias educadoras*.

³⁸ DABS. Coordinación del proyecto *Familias educadoras*.

³⁹ DABS. Coordinación del proyecto *Desarmarnos con amor*.

⁴⁰ DABS. Coordinación del proyecto *Desarmarnos con amor*.



Estado tiene la responsabilidad de atender a las víctimas y actuar sobre los daños que ya están causados, también la sociedad y la comunidad son corresponsables de prevenir y autoprotgerse de la ocurrencia de estos delitos y denunciarlos. A través del proyecto *Redes para la democracia familiar* se trabajó con miras a producir en las comunidades cambios de percepción sobre los factores que hacen posibles estas violencias. También se han fomentado formas de resolución pacífica de los conflictos en las familias, toda vez que los delitos de violencia sexual e intrafamiliar deben ser sancionados, pero al mismo tiempo debe procurarse que en el espacio familiar haya mecanismos para resolver los conflictos. A la par con la promoción de la denuncia y del fortalecimiento institucional, se ha trabajado en pro de las relaciones equitativas, la democracia en las familias, la equidad en la distribución de derechos y deberes, la autoprotección y el empoderamiento. Discriminando por tipos de servicios, *Desarmarnos con amor* ha tenido la siguiente cobertura: 1) orientación y referenciación

de víctimas de delitos sexuales: 3.984 personas, 2) identificación, orientación y referenciación de víctimas de delitos sexuales: 186 personas, 3) identificación, orientación y referenciación de víctimas de violencia intrafamiliar: 530 personas, 4) atención a niños víctimas de explotación sexual: 463 niñas y niños y 5) atención a grupos familiares víctimas de violencia intrafamiliar: 180 personas⁴¹.

La consolidación del Consejo Distrital para la Atención Integral a los Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, en desarrollo del Acuerdo 12 del Concejo de Bogotá, es otra de las grandes contribuciones del programa *Desarmarnos con amor*. Con el fortalecimiento de las diferentes líneas de intervención de este Consejo Distrital se han obtenido ganancias muy significativas en cuanto a la transformación de la atención a las víctimas, con el objeto de propiciar nuevas posiciones institucionales respecto de la forma en que se aborda la violencia sexual, así como de impulsar cambios actitudinales en las funcionarias y los funcionarios de las entidades del Distrito que

promuevan un trato digno, eficiente y restaurador de los derechos vulnerados de las personas afectadas por esta violencia. El Consejo ha permitido tejer una red integrada por veintiuna instituciones del orden nacional y distrital que se están apropiando de las perspectivas de derechos, género y protección integral, favoreciendo la reflexión para el mejoramiento, el buen trato y la lucha contra la revictimización que se produce cuando quienes han sido víctimas de delitos sexuales deben acudir a una instancia tras otra y relatar una y otra vez su caso sin que se restablezcan con prontitud sus derechos. Se han establecido acuerdos distritales y locales para mejorar la calidad de la atención, evitar ese maltrato reiterado de las víctimas y crear rutas de intervención expeditas para acercar los servicios de justicia, salud y protección.

Uno de los logros más sustanciales de la consolidación del Consejo Distrital para la Atención Integral a los Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual ha sido la conformación de los veinte Consejos Locales para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual, equipos de trabajo interinstitucional que se encuentran operando en las localidades a través del *Modelo de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual*, diseñado en cooperación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Estos equipos han construido los diagnósticos del fenómeno en cada una de las localidades, han evaluado la calidad de la atención, han socializado los resultados con las autoridades locales y las han comprometido con el mejoramiento de la calidad, han construido los acuerdos y los flujogramas locales para mejorar el abordaje en lo local y en la actualidad

se encuentran en la fase de seguimiento de casos. El Consejo Distrital y los Consejos Locales funcionan con base en instrumentos elaborados de manera colectiva por fiscales, comisarios y comisarias, médicos y médicas, legistas, psicólogas y psicólogos, con miras a unificar los procesos y los criterios de interpretación de la normatividad existente.

Desarmarnos con amor ha favorecido el equilibrio entre lo institucional y la ciudadanía. Las instituciones se han fortalecido y la ciudadanía se está informando para poder ejercer acciones de control social y autorregulación, pero también para denunciar en unas instituciones que han cambiado y mejorado la comunicación entre ellas y con las usuarias y los usuarios. Esa coordinación distrital y local ayuda a reestablecer la credibilidad en el Estado y seguramente va a acarrear transformaciones en entidades como las Comisarías de Familia y la Fiscalía, donde el número de funcionarios ya es insuficiente para el volumen de denuncias que se está produciendo.

Aunque forma parte del Objetivo Justicia Social mencionemos por último el proyecto *Atención para el bienestar del adulto y la adulta mayor en pobreza en Bogotá D.C.*, que se ha desarrollado en coordinación con el DABS y el Objetivo de Familia y Niñez. Los objetivos generales de este proyecto son contribuir a la formulación de una política de vejez y envejecimiento incluyente y equitativa que favorezca el ejercicio de los derechos ciudadanos de los adultos mayores (en coordinación con el programa *Cartas de navegación para la política social*) y propiciar el bienestar

⁴¹ DABS - Sistema de Registro de Beneficiarios (SIRBE).

de los adultos mayores mediante su integración a la vida familiar, comunitaria y social con el apoyo subsidiado del Estado. Entre 1995 y 2003 el presupuesto ejecutado para atender a esta población registró un crecimiento promedio de 36%⁴². Entre los logros de este proyecto cabe resaltar la participación del equipo coordinador en la implementación de la metodología participativa para formular la política de adultos mayores, el apoyo obtenido de veinte organizaciones de la sociedad civil, la mayor movilización de la mujer en los procesos de organización y participación y el mismo trabajo de articulación interinstitucional e intersectorial que ha involucrado al DABS, la Red de Solidaridad, la Secretaría de Salud, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) y diversas ONG.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

A pesar de las restricciones presupuestales el programa *Familias educadoras* demostró que es una estrategia eficaz para focalizar esfuerzos en la población más marginal, promover la inclusión social y restituir los derechos de niños, niñas y jóvenes. Si el Estado no asume una posición activa frente a estos grupos poblacionales carentes de los recursos y la información necesaria para dar educación a sus hijas e hijos, lo más probable es que el círculo de la pobreza se perpetúe en miles de familias. Debe tenerse en cuenta que los logros, así sean parciales, de este programa sólo han sido posibles merced a la gestión intersectorial en que se han sustentado y a las múltiples alianzas que ello ha implicado. En este sentido, buena parte del

porvenir de los más vulnerables de Bogotá depende de la continuación del esquema de gestión interinstitucional y de la adopción de una perspectiva de largo plazo. Es preciso flexibilizar aún más los mecanismos de acceso al sistema educativo formal con miras a garantizar educación a quienes todavía no la tienen, recordando que este tipo de intervenciones requiere un enfoque integral que contemple apoyos en subsidios, empleo, salud, nutrición y acompañamiento a las familias para ayudarlas a superar sus necesidades más apremiantes y aclimatar entre ellas un ambiente de buen trato, corresponsabilidad y respeto de los derechos y los deberes ciudadanos.

El Concejo Distrital tiene también una gran responsabilidad al respecto, porque sus decisiones en política presupuestal dan lugar a un dispendioso trabajo administrativo y provocan incertidumbres en los contratistas que afectan la continuidad de los proyectos. Algo similar cabe decir de las cajas de compensación y la interpretación que algunas de sus oficinas jurídicas hacen de la ley que autoriza la alianza con el DABS para ampliar la cobertura en educación inicial. La ley estipula que las cajas creen un fondo de niñez para invertir en la primera infancia y en la jornada escolar complementaria. Hasta ahora las cajas solamente operan el funcionamiento de los jardines, pero el Distrito se vio sin recursos para proseguir la construcción y la compra de lotes. Aunque las cajas tendrían la posibilidad de financiar nuevas construcciones que la ciudad no puede costear, algunas de las oficinas jurídicas de dichas entidades no han admitido esta interpretación de la norma. Si la interpretación fuera más amplia se podría solucionar un

cuello de botella que tiene Bogotá para cubrir un déficit en oferta de educación inicial equivalente aproximadamente al 8%, esto es, a cerca de 20.000 niños y niñas, sin contar la demanda resultante del crecimiento vegetativo de la población.

Otro desafío inminente que tiene Bogotá es la descentralización de los servicios del ICBF hacia el DABS. Estas dos instituciones desempeñan tareas semejantes, pero la operación desde el nivel central de la Nación plantea dificultades administrativas que podrían resolverse si Bogotá manejara directamente los recursos de la Nación para este fin. Ya se inició la evaluación de las implicaciones técnicas, jurídicas, administrativas y financieras de la descentralización y este proceso de transferencia de responsabilidades debería culminar en el mediano plazo. A ello se agrega la desigual calidad existente entre los servicios del DABS y los del ICBF. Sin entrar a calificar cuál es mejor, lo cierto es que el servicio prestado en una casa vecinal, un jardín infantil o un jardín social es distinto del que se presta en un jardín comunitario o un hogar de bienestar (HOB). Por si esto fuera poco, existe disparidad entre las tres modalidades de atención del DABS y los jardines sociales construidos en los últimos años son mucho más modernos y espaciosos que los jardines tradicionales y las casas vecinales. Las inversiones de ambas entidades son también diferentes: el ICBF paga aproximadamente \$450.000 anuales por un niño, mientras que el DABS, en la modalidad más económica, paga unos \$900.000 y eso marca diferencias notorias y es un factor ostensible de inequidad.

Bogotá nunca ha hecho una evaluación de impacto de los programas de primera infancia. El ICBF realizó una evaluación de impacto de sus hogares comunitarios en 1992 y no ha vuelto a hacerlo desde entonces. Tanto el ICBF como el DABS están dando los pasos necesarios para hacer dicha evaluación, al igual que para evaluar la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos de primera infancia. Ésta va a ser una herramienta fundamental para la próxima Administración Distrital, que va a poder utilizar la información obtenida en beneficio de la calidad, la cobertura y la equidad. El reto de la ciudad en este terreno es equilibrar las condiciones de prestación de los servicios para que las niñas y los niños accedan a ellos en las mismas condiciones. Lo esencial a tal efecto es una gestión dirigida a concretar la descentralización, obtener recursos del sector privado y culminar la evaluación de impacto.

En esta Administración se ha hecho una gestión importante con la SED y el Ministerio de Educación Nacional para que el país aborde en toda su complejidad el tema de la educación inicial, pues no basta con que el sector educativo garantice el grado cero. Desde hace muchos años se vienen atendiendo los niños de 0 a 5 años por medio principalmente de las entidades de bienestar, pero no se ha aclarado cuál debe ser la participación del sector educativo en estos procesos y cómo profesionalizar a las personas que están a cargo de los niños y las niñas. En el curso

⁴¹ DABS - IDIPRON - Secretaría de Hacienda Distrital. *Bogotá piensa a futuro. Un marco de gasto de mediano plazo para el sector de bienestar social*. Bogotá: 2003. p. 11.



de una caracterización sobre el nivel de formación de las madres comunitarias del ICBF y de las madres educadoras del DABS se aplicaron 7.227 encuestas (1.087 madres educadoras y 6.140 madres comunitarias) que arrojaron datos sobre cuántas de ellas tienen primaria incompleta, bachillerato incompleto, formación técnica incompleta, formación profesional incompleta, etcétera. Los resultados indican que hay una gran dispersión en la escala, desde mujeres que no tienen ninguna clase de formación hasta otras que tienen maestría; pero la mayoría tienen primaria incompleta o bachillerato incompleto. Sobre esta base se convino una alianza con Colsubsidio para ofrecer en los próximos tres años primaria y bachillerato a aproximadamente 1.500 mujeres de Bogotá, tanto del DABS como del ICBF. Nunca antes una Administración Distrital se había preocupado por la profesionalización de estas personas y éste es un avance cuyos frutos verán las futuras administraciones de Bogotá y traza una ruta que el país deberá seguir en el mediano plazo.

Todo esto desemboca en la discusión sobre el sector al que compete finalmente la educación inicial. La Ley General de Educación establece tres grados de educación prees-

colar y nueve de básica; en este momento se tiene uno de educación preescolar y nueve de básica, mientras el sector de bienestar continúa atendiendo a los niños de 0 a 5 años. La pregunta estriba en si el sector de bienestar debe obtener la acreditación de sus instituciones como instituciones educativas con un programa formal. Cabe llamar la atención sobre el riesgo de que al ser acreditadas las instituciones de bienestar adquieran la dinámica del sistema educativo formal, pierdan el carácter flexible que las asemeja más a un escenario de socialización primaria donde se potencia el desarrollo y se empieza a hablar de currículos, áreas y competencias, en lugar de dimensiones del desarrollo como la comunicativa, la del pensamiento lógico, la social, la personal y la corporal, abordadas mediante estrategias como el juego, las artes, la literatura y la estrecha conexión con la familia. La familia no puede dejar de ser el agente socializador por naturaleza y las instituciones de educación inicial deben conservar su papel de asesoras y asistentes de la familia para que ejerza plenamente su función.

Bogotá debe participar también activamente en la reforma del actual Código del Menor. El DABS ha venido trabajando con la comisión nacional en búsqueda de una refor-

ma que contribuya efectivamente a garantizar los derechos de los niños y las niñas. La próxima Administración de Bogotá tiene con la niñez de la ciudad el deber ético de dar continuidad a esa labor, pues en el debate al respecto y en el nuevo código que se expida se van a pactar los principios y la operación del sistema de protección. La siguiente Administración de Bogotá está llamada asimismo a fortalecer las acciones que se llevan a cabo en y desde los CDC en favor de la construcción de ciudadanía y redes comunitarias. Tales acciones son transversales y afianzan la participación y los derechos de las poblaciones que se atienden en todos los proyectos. Así, por ejemplo, a través de ellas se hizo un aporte directo al Objetivo de Productividad, porque la capacitación en oficios ha logrado que numerosas familias obtuvieran recursos adicionales para la supervivencia y acrecentó su productividad económica y social gracias a las posibilidades que ha ofrecido de ejercer sus derechos.

En cuanto se refiere a los lineamientos de política social para las distintas poblaciones que se formularon a través del programa *Cartas de navegación para la política social*, la tarea de la siguiente Administración será ponerlos en práctica y trabajar en favor de la garantía de los derechos y la aplicación de estrategias transversales para lograrlo. Las políticas de infancia, en particular, deben articularse con el Plan Decenal de Niñez que el Estado colombiano se comprometió a presentar el año 2004 y que se está elaborando en la actualidad. Si bien en la formulación de estos lineamientos intervinieron muchas de las entidades del Distrito, no se comprometieron en la mis-

ma medida. El sector educativo, en particular, posee una dinámica propia que le dificulta dialogar con los demás. El de la salud, si bien es más abierto a las articulaciones intersectoriales, tiene también grandes fortalezas comparativas que dificultan la construcción participativa de políticas y la coordinación. Los grandes esfuerzos de articulación que se han hecho en esta Administración son una enseñanza de la que podrá sacarse provecho en el futuro para que las entidades, además de proponer, trabajen aunadamente en la implementación de políticas intersectoriales que tengan como objetivo común mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. No todas las entidades comparten el énfasis que estos lineamientos de política han puesto en el enfoque poblacional y su importancia para la política pública. Sin duda ésta ha sido una experiencia innovadora que rompe estructuras, formalidades y tradiciones, pero justamente su aspecto más importante es haber explorado alternativas y cruzado variables sectoriales, poblacionales y territoriales para identificar problemáticas específicas. Es importante dar continuidad a este ejercicio y tener claro que la formulación de políticas no se limita a un momento ni tiene como resultado un documento, sino que es un itinerario que debe revisarse de manera permanente y ser lo suficientemente flexible para que pueda adaptarse a los cambios en la realidad social.

La formulación participativa ha sido un intento por enseñar cómo puede seguirse construyendo en adelante la política social. El modelo metodológico plantea la posibilidad de que el proceso se retroalimente y en la medida en que ello se cumpla los lineamientos se tornarán más

operativos. La línea de base debe actualizarse con cierta frecuencia y a partir de tal actualización deben replantearse acciones y evaluarse resultados. Aunque no se necesitan grandes instituciones para esta clase de labores, que son más de coordinación, su continuidad y su desenvolvimiento requerirán crear una instancia coordinadora y articuladora cuya naturaleza está por aclararse. En el campo de la juventud dicha institución debería tener perfil técnico para prestar apoyo en cuestiones de planeación, pero también perfil político para esclarecer qué representan los jóvenes para la ciudad y cómo esa representación debe posicionarse políticamente.

Con relación a la violencia sexual e intrafamiliar una gran dificultad que se enfrenta es la falta de apoyo terapéutico, porque todavía no se dispone de suficiente oferta especializada en las EPS y las IPS. Adicionalmente, los plazos para conceder citas médicas, a menudo de meses, no ayudan a ofrecer una atención terapéutica digna y de calidad. También deberán profundizarse el cambio cultural en las instituciones y entre los funcionarios, y sostener procesos de formación dirigidos a funcionarios y usuarios, tanto en los niveles centrales como en los directivos y locales. Plantear un enfoque integral ha generado resistencias y aun cuando éstas se han superado en la mayoría de los casos, no puede decirse que se haya modificado la visión de todos los funcionarios y las funcionarias del Distrito sobre el tema.

El empoderamiento y la sensibilización de la ciudadanía sobre el deber de denunciar las violaciones de sus derechos han dado pie a expectativas que chocan contra las

dificultades y los términos del sistema probatorio. La recolección de evidencias físicas es un proceso complejo y demorado que suele desmotivar a las víctimas y moverlas a preguntarse para qué denunciar si la justicia es tan lenta. Existe además un sesgo que da prioridad al daño físico y cuyo efecto perverso ha sido privilegiar las pruebas técnicas de medicina legal y la tipificación física del delito, sin prestar la suficiente atención a las consecuencias psicológicas que padecen las víctimas, con mayor razón si son niñas o niños. Surge entonces la necesidad de seguir formando a los operadores del sistema, fiscales, defensores, jueces, comisarios, etcétera, para ahondar el cambio cultural que exigen una atención y una valoración integrales de estos delitos. Existen algunas garantías para que el tema permanezca en la agenda pública, como que el Consejo Distrital para la Atención de Niños y Niñas Víctimas de Delitos Sexuales haya nacido de un acuerdo del Concejo Distrital, el fortalecimiento de la estructura institucional y la formación de equipos de trabajo. En el empalme con la siguiente Administración de la ciudad sería primordial posicionar el tema para garantizar la continuidad de una labor cuyos mayores logros, como hemos dicho, han sido dar visibilidad a un problema rodeado de tabúes, establecer una línea de base para medirlo, aumentar la denuncia en un 54% y mejorar la calidad de la atención. De manera parecida a los programas de cultura ciudadana *Desarmarnos con amor* ha comprobado que el Estado puede propiciar cambios culturales y que la mejor estrategia para afianzarlos es la continuidad.



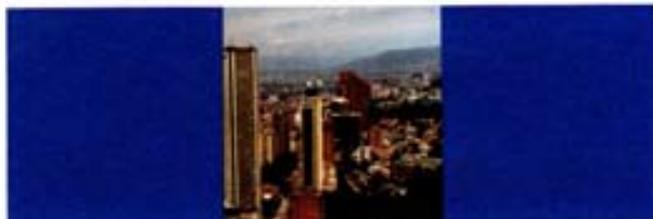




Gestión pública
admirable

GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE EN BOGOTÁ

ALBERTO MALDONADO



1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Es un hecho reconocido que Bogotá ha progresado sustancialmente durante la última década, así existan diferencias sobre el alcance efectivo de la transformación y aun cuando persistan todavía problemas significativos por resolver. En esto están de acuerdo analistas de distintas posiciones teóricas y políticas, tanto a nivel local, como nacional e internacional. Esta situación ha conducido a que en diferentes eventos, como la reciente Feria de la Gobernabilidad de PNUD, se reconozcan los avances de la ciudad y a que Bogotá se haya convertido en una experiencia que amerita el análisis y réplica en otras ciudades del país y del mundo.

A mediados de la década de los ochenta el país adoptó una de las transformaciones institucionales más importantes en su historia: el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal hacia las entidades territoriales. Hasta ese momento, la administración pública se había caracterizado por una enorme centralización, tanto en los ingresos tributarios, como en el gasto y la prestación de servicios a la población; el gobierno nacional incluso había asumido un conjunto de funciones de carácter netamente local. Adicionalmente, las comunidades no tenían autonomía para elegir a sus principales dirigentes políticos –al-

caldes y gobernadores- y por tanto no existía una verdadera política local.

La descentralización, en su primera etapa, estableció la elección popular de los alcaldes, asignó responsabilidades concretas a los municipios y fortaleció sus finanzas, con el propósito de consolidar la democracia local y promover el mejoramiento en la provisión de los bienes y servicios locales. Posteriormente, la Constitución de 1991 ratificó y profundizó estos cambios, definiendo al país como un Estado unitario pero descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales.

Las normas constitucionales y legales sobre descentralización crean un marco favorable para un adecuado desempeño de los gobiernos locales pero no garantizan la obtención de buenos resultados; son una condición necesaria pero no suficiente. Se requiere que las propias comunidades y sus dirigentes asuman un compromiso con modelos de gestión efectivamente orientados a mejorar las condiciones de vida de la población dentro de un esquema democrático de toma de decisiones. Los diversos estudios realizados sobre los avances del proceso de descentralización han mostrado cómo los municipios han tomado diversos caminos. En muchos de ellos ha predomi-

nado un enfoque tradicional de la política y de la gestión pública que se caracteriza por el vínculo clientelista entre los políticos y la comunidad, y por la utilización del aparato público con el propósito principal de mantener y reproducir dicho esquema de relaciones políticas. Usualmente, este modelo está asociado a fenómenos de corrupción en el uso de los recursos que terminan siendo apropiados con fines particulares y a las prácticas de burocratización y crecimiento innecesario de las plantas de personal y las entidades públicas. Así mismo, este esquema de gestión está relacionado con el predominio de los intereses económicos privados en el municipio que resultan claramente favorecidos con las regulaciones y acciones del gobierno local. El resultado de este esquema es una gran ineficiencia e inequidad en el uso de los recursos que conduce a una mayor apatía de la población y a una crisis de legitimidad en las instituciones.

Muchos de los rasgos negativos de este modelo predominaron en Bogotá hasta comienzos de la década de los noventa y condujeron a serios problemas en la cobertura y calidad de los servicios públicos y sociales prestados a sus habitantes; esto a su vez se tradujo en una imagen negativa de la ciudad entre sus propios ciudadanos y en los me-

dios de comunicación, reflejando un bajo sentido de pertenencia y de identidad, que contrastaba notoriamente con la situación en otras ciudades del país. Sin embargo, la elección popular de los alcaldes y el nuevo marco constitucional y legal abrieron la posibilidad para transformar sustancialmente esta situación. Adicionalmente, en 1993 se expidió el Decreto-Ley 1421, estatuto orgánico de Bogotá, que clarificó y ordenó institucionalmente la administración de la ciudad. Existe un gran consenso entre los analistas en señalar que el estatuto orgánico introdujo nuevas condiciones favorables para un mejoramiento de la gestión pública, destacando en particular el fortalecimiento del ejecutivo, la limitación de la injerencia de los concejales en la administración de las empresas y entidades distritales, la creación de herramientas fiscales que permitirían potenciar el recaudo de impuestos y el diseño de un esquema de descentralización territorial.

Este marco institucional se vio reforzado con las nuevas prácticas políticas de la ciudadanía que ejerció su derecho al voto por fuera del tradicional esquema utilitario de intercambio por favores personales o colectivos. La elección de los alcaldes en Bogotá comenzó a depender del denominado voto de opinión, que responde principalmente a las características del candidato y sus programas electorales de conjunto para la ciudad, y no a la expectativa de la obtención de un puesto, contrato u obra específica en el barrio. Se produjo entonces uno de los cambios políticos esperados por los promotores de la descentralización territorial en el país. Igualmente, se obtuvo otro de los resultados previstos por la reforma, la aparición de nuevas fuer-

zas políticas o la renovación dentro de los partidos. En efecto, de los seis alcaldes elegidos popularmente en Bogotá, en dos oportunidades ha triunfado un candidato ajeno a los partidos tradicionales y a la profesión política que incluso ha intentado promover la conformación de un nuevo partido; en una oportunidad ganó el partido conservador y en tres el partido liberal, pero incluso en este caso algunos de los candidatos se han presentado como independientes o no han hecho parte de la línea tradicional del partido.

Pero no solamente se ha producido este surgimiento de alternativas políticas en la ciudad, sino que los electores han elegido mejores alcaldes, alcaldes con capacidad de liderazgo. En el caso colombiano, un estudio del Banco Mundial realizado en 1995 en una muestra de 16 municipios que habían alcanzado resultados positivos, concluyó que los factores decisivos para el fortalecimiento de la capacidad de gestión eran el liderazgo y la participación ciudadana.

Bogotá ha tenido líderes durante las últimas administraciones. Se trata de alcaldes que han interpretado las demandas y aspiraciones ciudadanas y han respondido mediante la búsqueda de un proyecto de ciudad, utilizando las condiciones institucionales y los instrumentos que la Constitución y la ley les han otorgado. Aunque parezca obvio, estos alcaldes se han comprometido con realizar lo que deben realizar, con cumplir lo que las normas les dicen que cumplan: servir a la ciudadanía con eficiencia y eficacia en un contexto democrático.

Evidentemente hay diferencias de enfoque, estilo y énfasis en los alcaldes, pero comparten esta voluntad de ser-

vir a la ciudadanía y mejorar las condiciones de vida en la ciudad. Existe consenso en que la Administración de Jaime Castro (1992-1994) consolidó el nuevo modelo institucional y fiscal que la ciudad requería para su transformación; que la Administración Mockus (1995-1997) introdujo y desarrolló el compromiso ciudadano con la ciudad e inició las reformas administrativas y fiscales requeridas para el mejoramiento sustancial de los servicios básicos; que la Administración Peñalosa (1998-2000) promovió la consolidación del espacio público y fortaleció la inversión social y en infraestructura física; y que la nueva Administración Mockus ha dado sostenibilidad a los logros alcanzados y reforzado nuevos compromisos en materia de protección a la vida y resistencia civil a la violencia.

Finalmente, la ciudadanía observa y valora la gestión por los resultados alcanzados: disponibilidad de educación de mejor calidad, acceso a los servicios de salud, mayor cobertura y calidad de agua y alcantarillado, recolección de la basura, disponibilidad de un nuevo sistema de transporte masivo, más y mejores parques, acceso a eventos culturales, recreativos y deportivos, seguridad, etc. Todo esto es el resultado de un esquema que comprende: nuevas condiciones institucionales, cambios en las costumbres políticas, elección de alcaldes con capacidad de liderazgo, transformaciones administrativas y fiscales. Detrás de estos resultados hay un conjunto de esfuerzos administrativos y técnicos orientados a mejorar la gestión para alcanzar los objetivos previstos. Podemos concluir que el mejoramiento de la gestión tiene dos componentes: **a)** un fuerte impulso en el nivel político, donde se definen las orienta-

ciones generales y se establecen los principios que guiarán la actuación práctica; **b)** un trabajo menos visible pero de mucho detalle, de carácter principalmente técnico, dirigido a transformar las funciones administrativas básicas que debe cumplir cualquier gobierno local.

El Objetivo Gestión Pública Admirable tiene tanto un componente de líneas generales de política como un componente técnico, de mejoramiento gradual y sistemático de la Administración Distrital. A continuación presentaremos las características generales del Objetivo y en las siguientes partes los avances alcanzados hasta el momento.

2. EL OBJETIVO GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE

El Objetivo Gestión Pública Admirable es uno de los siete Objetivos del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, aprobado mediante el Decreto 440 de 2001. Este Objetivo consiste en “elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente.” La gestión pública en conjunto de la Administración está orientada por las siguientes políticas generales:

1. La ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión.
2. La descentralización orientará la gestión pública.
3. La Administración Distrital será promotora de confianza en un entorno cada vez más abierto.
4. Se privilegiarán las inversiones con mayores beneficios sociales.

5. La Administración y los programas del Distrito tendrán en cuenta que los derechos de la niñez tienen prevalencia.

6. Los programas del Distrito tendrán perspectiva de género e incluirán a la mujer como gestora.

7. Todos los proyectos y programas de las entidades del Distrito serán adelantados de manera coordinada para potenciar los recursos, construir mayores niveles de eficiencia y desarrollar el tejido social.

8. Prevenir y mantener es mejor que remediar: sólo se harán inversiones previo estudios que consideren los costos generados por su mantenimiento y operación.

9. Los programas del Distrito tendrán en cuenta la diversidad regional, étnica y cultural de los habitantes y las comunidades residentes en Bogotá.

Estas políticas generales, a su vez, se enmarcan dentro de siete valores básicos que guiarán la ejecución del Plan: respeto por las personas, la ley y lo público; vocación de servicio; pasión por el logro dentro de la consistencia; honradez y transparencia; firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; equidad; y solidaridad.

Es claro que estos valores y políticas generales son los principios que deben orientar la totalidad de la gestión de las entidades del Distrito y reflejan los criterios políticos que caracterizan a la Administración. La gestión es parte integral de cada uno de los seis Objetivos restantes: Educación, Salud, Familia y Niñez, Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social y Ambiente. Sin embargo, la Administración consideró necesario destacar la importancia de la gestión pública, como elemento fundamental de todas las realizaciones y darle un espacio propio dentro de la

estructura del Plan¹. De este modo en el capítulo 7 del Plan de Desarrollo se presentan los propósitos, políticas, estrategias, programas, metas y proyectos de Gestión Pública Admirable.

¿Por qué Gestión Pública Admirable? El plan tiene como propósito lograr que la Administración Distrital sea admirada, tanto por los habitantes de la ciudad como fuera de ella. Ya se han dado avances importantes en el reconocimiento de las realizaciones de las distintas administraciones, pero todavía queda un terreno grande por recorrer para lograr que efectivamente los ciudadanos tengan admiración por sus servidores y la Administración en su conjunto. Los resultados de la encuesta de Cultura Ciudadana realizada por el Observatorio de Cultura Urbana a finales de 2001 muestran que la ciudadanía tenía un bajo reconocimiento de los servidores públicos; solamente el 30% de los entrevistados consideraba que los servidores públicos tienen vocación de servicio a la ciudadanía, apenas el 19% opinaba que desempeñan sus labores con calidad y eficiencia y, lo que es más preocupante, solamente el 17% creía que los servidores desempeñan su labor de manera honesta. Estos datos reforzaron la necesidad de actuar tanto en el mejoramiento de los aspectos donde se presentan deficiencias como en la comunicación y divulgación de las realizaciones.

El Objetivo Gestión Pública Admirable está organizado alrededor de un compromiso fundamental establecido en el Plan de Desarrollo: el ciudadano es el eje de la gestión. Este compromiso se sostiene en seis pilares básicos que orientan el diseño y ejecución de las acciones del objeti-

vo: los recursos públicos son recursos sagrados, la continuidad, la construcción de relaciones sanas de representación política, la gestión compartida, la corresponsabilidad y la autorregulación, y el aprendizaje de las acciones.

Recursos públicos, recursos sagrados. El servicio a la ciudadanía se fundamenta en la convicción de que los recursos públicos deben ser objeto de un manejo honesto y deben ser administrados con la mayor eficiencia posible. Por esta razón, el Objetivo promueve todas las acciones conducentes a garantizar la mayor transparencia posible de la Administración en todos sus procesos, a racionalizar su utilización y a rendir cuentas en forma continua a la ciudadanía.

Continuidad, construir sobre lo construido. El paso de una Administración a otra conlleva necesariamente el cambio en enfoques y énfasis sobre la gestión. Sin embargo, este cambio debe valorar cuidadosamente las realizaciones anteriores y continuar y consolidar aquellos procesos que lo justifiquen, dejando de lado la costumbre de ignorar e incluso suspender irracionalmente los avances alcanzados hasta ese momento.

Construcción de relaciones sanas de representación política. Los vínculos entre la Administración de la ciudad y los ciudadanos deben fundamentarse en la aprobación y ejecución de políticas generales, sustentadas en el diagnóstico de los problemas comunes de la población y en criterios explícitos de asignación, y no en el otorgamiento de favores individuales o particulares. Es necesario por tanto promover una adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos y combatir las prácticas tradicionales de manejo del aparato estatal.

Gestión compartida: coordinación y trabajo en equipo. Tradicionalmente la Administración ha operado como un conjunto de sectores aislados y autónomos con poca interrelación. Para alcanzar mejores resultados es necesario promover un trabajo de equipo donde las diferentes entidades sean parte de un proyecto compartido de ciudad y la coordinación genere una mayor capacidad de actuación.

Corresponsabilidad y autorregulación. Aunque el gobierno local tiene un papel fundamental en la promoción del desarrollo de la ciudad, los resultados esperados no pueden alcanzarse sin la participación activa de la ciudadanía y las diferentes organizaciones que la representan. El ciudadano es sujeto de derechos que la Administración debe promover pero al mismo tiempo es responsable de un conjunto de deberes indispensables para la convivencia y el adecuado funcionamiento de la ciudad.

Aprendizaje de las acciones: obras con saldo pedagógico. Todo proceso de la gestión es una fuente de lecciones útiles para las acciones futuras. La gestión pública debe realizar una evaluación permanente de lo realizado con el fin de mantener en marcha un proceso de aprendizaje colectivo.

El Objetivo comprende tres estrategias, cinco programas y doce grandes metas que se presentan en la tabla 1, la cual aparece en la página siguiente.

³ En la primera Administración del Alcalde Mockus el tema del mejoramiento de la gestión estuvo estrechamente relacionado con el enfoque de cambio cultural dentro del marco de la Prioridad Cultura Ciudadana. Comprendía claramente un propósito de transformación del comportamiento y la actitud de los funcionarios. En el Programa de Gobierno para la segunda campaña a la alcaldía el tema de la gestión pública inicialmente hacía parte del tema de cultura ciudadana.

ESTRATEGIA	PROGRAMA	METAS
Mejoramiento de la gestión pública y transformación institucional y organizacional del Distrito	a.1. Administración a la medida	La capacidad operativa del 100% de las entidades distritales se ajusta a los requerimientos institucionales del Plan de Desarrollo. Diseño y desarrollo del Sistema Distrital de Información aplicable al 100% de las entidades distritales. La evaluación de resultados de la gestión del 100% de las entidades y del impacto fiscal de las decisiones de gasto retroalimenta las políticas y la asignación de recursos.
	a.2. POT: Orden para la armonía	Las principales decisiones de política han sido tomadas considerando su incidencia en el territorio en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial.
	a.3. Cultura de la probidad y del control social	La gestión de las entidades distritales es percibida como más visible, transparente y eficiente. Un mayor número de personas percibe que es útil organizarse y participar en el control social.
Mejoramiento del servicio a todos los habitantes del Distrito Capital y generación de mecanismos de comunicación transparente y efectiva con las entidades distritales	b.1. Servimos al ciudadano.	El 100% de las entidades ponen a disposición de las personas información clara, veraz y oportuna sobre la gestión y los resultados de las entidades. Los cinco (5) principales trámites de cada entidad distrital serán revisados y mejorados. Mejorar la percepción de las personas en relación con el Concejo, la Administración y los servidores distritales.
Fortalecimiento de las competencias locales	c.1. Localidades Fuertes.	Un mayor número de personas percibe a las alcaldías locales y a las JAL como gestoras eficientes y eficaces del desarrollo local. Ajuste del modelo de asignación de recursos a las localidades a partir de criterios de eficiencia y equidad.

Tabla 1

Para alcanzar las metas establecidas y desarrollar los programas, las distintas entidades de la Administración formularon proyectos que comprenden tanto la utilización de los recursos corrientes de la Administración como la asignación de recursos de inversión. El Plan de Desarrollo definió 17 proyectos prioritarios a ser ejecutados dentro de los distintos programas, tal como se muestra en la siguiente página (tabla 2).

Una vez aprobado el Plan de Desarrollo a mediados de 2001, las entidades iniciaron la elaboración de sus planes de acción y la formulación de los proyectos de inversión correspondientes, tanto los prioritarios esta-

blecidos en el Plan como los complementarios. Los proyectos prioritarios tienen un alcance general o transversal, es decir, afectan el conjunto de las entidades del sector central y descentralizado y las localidades, o por lo menos, una proporción importante de ellas. Los proyectos complementarios son proyectos específicos dentro de las entidades que apuntan al mejoramiento de una o varias áreas de la gestión. En total se formularon y están ejecutando más de 90 proyectos de inversión, donde participan 25 entidades².

La coordinación del Objetivo Gestión Pública Admirable fue asignada a la Secretaría General de la Alcaldía, en-

PROGRAMA	PROYECTOS PRIORITARIOS
a.1. Administración a la medida	1. Diseño e implementación de instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional.
	2. Transformación de la organización distrital y de sus entidades centrales, descentralizadas y locales.
	3. Diseño y desarrollo del Sistema Distrital de Información.
	4. Presupuesto Inteligente
	5. Mejores por Bogotá
a.2. POT: Orden para la armonía.	6. Diseño y desarrollo de instrumentos y mecanismos de difusión, planeación y coordinación interinstitucional en el marco del POT.
	7. Operativización del POT.
	8. Espacios públicos en zonas de conservación histórica.
a.3. Cultura de la probidad y del control social	9. Metodologías y herramientas para una gestión visible.
	10. Fortalecimiento del sistema de control interno del Distrito.
	11. Autorregulación en el gasto y uso de recursos públicos.
	12. Mejoramiento de la gestión contractual.
	13. Creación de espacios para la cualificación de la participación ciudadana y del control social.
b.1. Servimos al ciudadano.	14. Racionalización de trámites.
	15. Fortalecimiento de los centros de atención al ciudadano.
c.1. Localidades Fuertes.	16. Desarrollo de un sistema de información para el seguimiento de la gestión local.
	17. Fortalecimiento de mecanismos democráticos locales.

Tabla 2

tividad que ha venido liderando un grupo de trabajo compuesto por los coordinadores de cada uno de los programas. Esta coordinación ha permitido un intercambio permanente entre las entidades, la definición conjunta de los proyectos y acciones y un seguimiento constante. El grupo se ha concentrado prioritariamente en los proyectos generales o transversales, definidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo, dentro de tres estrategias:

a) Servicio al ciudadano en sus contactos con la Administración para la realización de trámites, solicitud de información y presentación de quejas y sugerencias.

b) Mejoramiento de las funciones administrativas básicas que debe desempeñar la Administración: planeación,

sistemas de información, organización, dirección y coordinación; control y evaluación; transparencia y probidad en la Administración.

c) Mejoramiento de las funciones administrativas básicas de las localidades del Distrito y la promoción de la participación.

En los próximos capítulos se presentan los avances y resultados más destacados en cada una de estas áreas de intervención de la Administración Distrital³.

² Este documento se concentra en los principales proyectos transversales que se adelantan en el marco del Objetivo Gestión Pública Admirable.

³ En algunos de los puntos relativos a avances y resultados se transcriben materiales preparados por el Objetivo para los distintos informes de gestión.

3. MEJORAMIENTO DEL SERVICIO AL CIUDADANO

Además de los bienes y servicios básicos (educación, salud, acueducto, vías, cultura, recreación, deporte, etc.), la Administración Distrital debe prestar un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas y para garantizar la adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos servicios son:

a) Servicios de información: incluye tanto la información básica de las entidades distritales, como los informes de gestión y resultados, presupuesto, contratación; igualmente la información sobre actividades realizadas; normatividad; e información sobre los procedimientos para adelantar trámites.

b) Procedimientos para el pago de facturas por consumo de servicios públicos domiciliarios: acueducto y alcantarillado, aseo, gas natural, teléfono, energía eléctrica.

c) Procedimientos para el pago de impuestos y contribuciones a la Administración Distrital.

d) Procedimientos para la obtención de registros, permisos, certificaciones y demás documentos requeridos por la función reguladora del Distrito.

e) Procedimientos para la presentación de quejas y reclamos.

La problemática del servicio al ciudadano se expresa, en cuanto a sus efectos e impactos, en dos grandes niveles. Por una parte, en la insatisfacción de los ciudadanos con la Administración y en una percepción negativa sobre los funcionarios públicos. Por la otra, en situaciones concretas como los grandes tiempos de desplazamiento a los

puntos de servicio, los largos tiempos de espera en fila, la mala calidad de la atención, la complejidad de los trámites y la enorme dificultad o imposibilidad de acceder a información oportuna sobre diferentes aspectos de la gestión de las entidades. Esta problemática es consecuencia directa de la carencia de políticas y estrategias integrales de servicio al ciudadano que se traduzcan en una oferta de bienes y servicios adecuada a las necesidades de la ciudad.

Para abordar estos problemas, el Programa Servimos al Ciudadano fue definido en el Plan de Desarrollo en los siguientes términos: 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. Poner en marcha mecanismos de información y comunicación entre la ciudadanía y la Administración Distrital.

Los objetivos finales del proyecto son aumentar la satisfacción de los ciudadanos con el servicio y el reconocimiento del compromiso de los servidores públicos con la atención a la ciudadanía. Estos objetivos deben estar asociados a la reducción en los tiempos de acceso y espera para la realización de los diferentes trámites y en el mejoramiento sustancial en la calidad de la atención. Para alcanzar estos objetivos, la Administración ha puesto en marcha una estrategia integral que aborda los servicios de atención presencial, telefónica y virtual, la racionalización de trámites y el sistema de quejas y soluciones. Los avances y resultados se presentan a continuación⁴.

3.1 Servicios de atención presencial

CADE

Los CADE son centros de atención en los cuales diferentes entidades prestan sus servicios, desarrollan programas y se efectúa el recaudo de facturas de los servicios públicos domiciliarios de las diferentes empresas de servicios públicos de la ciudad. Las entidades que hacen presencia en los CADE son las siguientes: CODENSA, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP, Gas Natural, Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Educación, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Instituto de Desarrollo Urbano, Instituto Distrital de Recreación y Deporte y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Actualmente existen dieciocho CADE que funcionan en trece localidades. Durante la actual Administración se remodelaron y modernizaron tecnológica y físicamente 16 de los 18 de los CADE de la ciudad y se logró la reducción de los tiempos de espera, llegando a un máximo de 30 minutos actualmente.

Según las mediciones realizadas anualmente por el proyecto Bogotá cómo vamos sobre imagen, confianza y calificación, los CADE han mejorado notablemente durante los últimos años y se encuentran dentro de las tres entidades distritales con mejor imagen entre los ciudadanos.

RAPICADE

Un resultado significativo de la ejecución del programa Servimos al Ciudadano es el diseño y puesta en marcha de 20 RAPICADE entre finales de 2001 y mediados de 2003

distribuidos a lo largo de la ciudad y en los municipios de Chía, Soacha y Zipaquirá. Los RAPICADE surgen para superar uno de los problemas más sentidos de los ciudadanos y ciudadanas de estratos 1 y 2 que consiste en la poca oferta de recaudo de facturas de servicios públicos para la población sin acceso a servicios bancarios y la creciente demanda que se refleja en tiempos de espera de aproximadamente 30 minutos en los CADE, situación que en los RAPICADE se ha reducido a 5 minutos.

TURISCADE

Los TURISCADE son centros de atención presencial en los que los ciudadanos y ciudadanas pueden acceder a la información turística de la ciudad y además a la información acerca de localización, trámites y servicios de 42 entidades del Distrito. Adicionalmente, pueden obtener el duplicado de la factura de la E.A.A.B, el certificado catastral, la liquidación del impuesto de vehículos y el boletín informativo de estrato de Planeación Distrital. Actualmente existen seis TURISCADES que fueron puestos en funcionamiento durante los últimos dos años.

SUPERCADDE

El SUPERCADDE consiste en un supermercado de servicios a la ciudadanía con el objeto de facilitar la realización de muchas transacciones en un solo lugar. La meta es contar con un SUPERCADDE en funcionamiento a finales del año 2003 ubicado en la actual sede del Centro Admi-

⁴ La relación de avances y resultados es tomada de los informes elaborados por el Objetivo Gestión Pública Admirable y específicamente del reporte presentado al programa Bogotá cómo vamos.

nistrativo Distrital. En este sitio harán presencia 28 entidades (17 distritales, 5 nacionales y 6 privadas) y se podrán realizar 240 trámites. El segundo SUPERCADE estará ubicado en el Portal de Transmilenio del Tintal y el tercero se ubicará en el Portal de Transmilenio de Suba.

Servicios Distritales al Parque

En coordinación con las Entidades Distritales y la Policía Metropolitana se estructuró el proyecto *Servicios Distritales al Parque* con el cual, a través de las unidades móviles existentes en el Distrito y los puestos de algunas entidades, se ofrece al ciudadano la oportunidad de acceder a una serie de servicios distritales, cerca de su casa o sitio de trabajo. El proyecto *Servicios Distritales al Parque* ofrece, durante una semana por mes, sus servicios en las áreas de mayor afluencia ciudadana en Bogotá con la participación de veinte entidades.

Ventanilla Única del Empresario

Mediante convenio suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá, se implementó la Ventanilla Única del Empresario, la cual funciona en los 8 puntos de atención de la Cámara de Comercio, y en la que los ciudadanos que requieran la creación de una empresa lo pueden hacer en solamente 8 horas.

3.2 Servicio virtual

Red Capital de Servicio al Ciudadano

La Red Capital de Servicio al Ciudadano consiste en un nuevo enfoque de servicio en el que el ciudadano accede a la información de 50 entidades distritales, algunas privadas y otras del orden nacional y a algunos trámites en línea a través de medios diferentes al de la atención personalizada;

esta red contiene la mayor información distrital disponible para la ciudadanía. Hoy la base de datos de la Red Capital de Servicio al Ciudadano respalda la labor de un grupo de veintidós (22) informadores, diez (10) quioscos multimedia y una Unidad Móvil; adicionalmente, soporta a la Línea Bogotá 195 y al módulo de trámites y servicios del Portal de la Administración Distrital.

Los usuarios de la red pueden realizar los siguientes trámites en línea: expedición de duplicados, expedición de certificados catastrales, informe de estrato, liquidación del impuesto de vehículos y obtención de información general y actualizada en los siguientes aspectos: trámites, programas, eventos, campañas y noticias, situaciones ciudadanas.

Portal de Bogotá

En el marco del Sistema Distrital de Información se estructuró el contenido del portal de Bogotá, www.bogota.gov.co, el cual contiene toda la información básica sobre la ciudad y la Administración.

Contratación a la Vista

En cumplimiento del Decreto Nacional 2170 de 2002, la Administración Distrital, con el apoyo de la EAAB, desarrolló un portal único de publicación de los procesos contractuales de las entidades distritales, en el cual éstas hacen públicos todos los procesos tanto de licitación como de contratación directa, consolidándose como uno de los instrumentos de la política *Bogotá Transparente*. Este portal contribuye a la selección objetiva de proponentes con reglas de juego objetivas y precisas, factores de alto impacto en la percepción ciudadana de honestidad y creación de confianza y confiabilidad. Este portal ha sido visitado en

284.658 oportunidades y se encuentra un total de 6.946 proponentes inscritos. A través del portal se han publicado 2.028 procesos de menor cuantía, 506 licitaciones públicas, se han realizado 1.583 sorteos, los invitados por sorteo han sido 4.316 (se refiere al número de proponentes que quedaron hábiles para presentar propuesta en los procesos de menor cuantía como resultado de los sorteos realizados). Además, se han recibido 1.767 solicitudes de aclaraciones, se han publicado 282 informes de contratos adjudicados, se han recibido 1.509 observaciones a proyectos de pliegos en el presente año.

3.3 Servicio telefónico

Línea 195

El Centro de Contacto Línea 195 es un canal telefónico de interacción ciudadana que tiene como soporte tecnológico la Red Capital de Servicio al Ciudadano. En el 195 la ciudadanía puede obtener información sobre las entidades distritales, sus trámites y servicios y formular quejas y reclamos. Adicionalmente, el 9 de julio se puso en funcionamiento el Centro de Relevos de llamadas y chat para personas sordas. Actualmente se reciben en promedio 4.000 llamadas al día que son atendidas por 21 agentes en tres turnos; adicionalmente se cuenta con dos servidores de la Secretaría de Hacienda. El servicio se presta de lunes a viernes de 7 A.M. a 9 P.M. y sábados y domingos 7 A.M. a 7 P.M.

3.4 Otros

Sistema Distrital de Quejas y Soluciones

Se desarrolló el Sistema de Quejas y Soluciones, el cual busca solucionar eficientemente las interacciones en-

tre el Distrito y los ciudadanos y convertir esta información en una herramienta de gestión para la toma de decisiones administrativas. El sistema permite procesar ágilmente las quejas y propuestas de los ciudadanos, hacer seguimiento a las respuestas y producir estadísticas útiles para orientar las acciones de mejoramiento correspondientes.

Se han vinculado al Sistema la Secretaría General con los 18 CADE como puntos de recepción, la Línea 195, Transmilenio S.A., la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y la Secretaría de Gobierno con 9 alcaldías locales y actualmente se trabaja en la vinculación de todas las entidades distritales.

Bogotá le Tramita de Una

El Objetivo Gestión Pública Admirable estableció la meta de mejorar los cinco principales trámites de mayor impacto ciudadano de cada entidad distrital. Con la metodología diseñada se viene adelantando en todas las entidades distritales un proceso de levantamiento y análisis de los trámites seleccionados sugiriendo mejoras a los mismos. A noviembre de 2003 se han identificado 294 trámites de los cuales 143 tienen ya implementadas las mejoras propuestas, y los demás se encuentran en proceso de levantamiento.

4. MEJORAMIENTO

DE LA GESTIÓN PÚBLICA DISTRITAL

El Objetivo ha realizado acciones de mejoramiento de la gestión en las áreas básicas de la administración pública como la planeación, la organización, el recurso humano, los sistemas de información y la transparencia y probidad y el fortalecimiento de la gestión jurídica del Distrito.

4.1 Planeación

La primera de las funciones administrativas y el primer paso que debe adelantar todo administrador, es la planeación, que consiste, muy sintéticamente, en la definición de los objetivos a alcanzar y la manera de lograrlos. Lo primero se puede denominar la planeación estratégica –el qué hacer– y lo segundo, la planeación operativa –el cómo hacerlo–. La Administración Distrital ha avanzado mucho en materia de planeación, tanto estratégica como operativa, y cuenta con instrumentos fundamentales como el Plan de Desarrollo y el Banco de Proyectos de Inversión. Sin embargo, todavía los planes generales y los planes de las entidades carecen de una suficiente orientación y precisión hacia los resultados. La acción de la Administración debe orientarse a producir resultados concretos, tanto en términos de impactos como de bienes y servicios: incremento en el nivel educativo de la población, número de cupos escolares, tasas de cobertura educativa en primaria, proporción de habitantes que respetan las normas de tránsito, etc. Fue propósito de la Administración que tanto los planes como los presupuestos definieran con claridad cuáles son los resultados y productos que cada entidad va a ofrecer a la ciudadanía en un período determinado. Esto permitiría, por una parte, que la propia entidad tuviera una guía clara para sus acciones y, por la otra, que la ciudadanía y la propia Administración pudiera evaluar y pedir cuentas a los responsables. Para lograr estos propósitos se diseñó y puso en marcha el proyecto denominado *Presupuesto Inteligente* que apunta a definir e implantar las metodologías y procedimientos para que toda la acción del Distrito esté

orientada por resultados en un marco de responsabilidad fiscal y control de los costos de los bienes y servicios ofrecidos. La ejecución del proyecto *Presupuesto Inteligente* ha conducido a que la Administración y la ciudadanía dispongan actualmente de las siguientes herramientas:

a) Información sistematizada de los productos y resultados entregados en los años 2000, 2001, 2002 y programados para el 2003 y 2004 por las entidades que conforman el nivel central y los establecimientos públicos. El Presupuesto Orientado a Resultados se ha constituido en uno de los sistemas que brinda información para el seguimiento del Plan de Desarrollo y el análisis de la gestión de la Administración.

b) Un instrumento para calcular los efectos futuros de las decisiones de gasto que se toman actualmente, denominado Marco de Gasto de Mediano Plazo.

c) Una metodología, en proceso de montaje, para calcular los costos de los bienes y servicios ofrecidos por las entidades distritales.

4.2 Organización

La segunda gran función administrativa es la organización. Una vez definidos los objetivos y funciones que se deben alcanzar y desempeñar se necesita de una organización determinada que los lleve a cabo. Esta función comprende decisiones sobre el número de entidades y dependencias que se deben crear, sobre el tipo de entidades, sobre las relaciones existentes entre ellas y sobre los mecanismos de coordinación y dirección.

En total, la Administración Distrital, sin contar las localidades, tiene 64 entidades para el cumplimiento de sus

funciones, de las cuales 22 son hospitales vinculados a la Secretaría de Salud. De las restantes 42 entidades, 15 son del sector central con responsabilidades básicas de formulación de políticas y prestación de servicios, tan importantes como la educación y la salud, y 27 entidades descentralizadas por servicios bajo diferentes formas: establecimientos públicos y empresas sociales del Estado, en las cuales la Administración conserva el control de la entidad, empresas públicas con mayor autonomía pero bajo el control del Distrito, y sociedades de economía mixta y de régimen especial, en las cuales hay asociación con el capital privado.

El diagnóstico realizado por la Administración, con base en trabajos anteriores realizados durante la década de los noventa, mostró que la organización del Distrito presentaba numerosos problemas que afectaban la gestión. Estos problemas han sido objeto de discusión durante toda la década sin que se haya presentado una propuesta de reforma integral, lo cual refleja una de las principales deficiencias existentes. La organización se ha venido ajustando sin tener como referencia una propuesta de conjunto, tanto desde la perspectiva jurídica como técnica. Esto se refleja en la carencia de un esquema conceptual de conjunto, en la presencia de normas yuxtapuestas y desactualizadas, en la toma de decisiones fragmentadas y coyunturales y, principalmente, en la dispersión y complejidad institucional.

Como consecuencia de lo anterior, el Distrito carece de una adecuada organización sectorial y muchas funciones complementarias se ejecutan en forma desarticulada. Adicionalmente, la tendencia a crear entidades para resolver cada problema ha conducido a una situación que se carac-

teriza en los aspectos operativos por lo siguiente: existencia de entidades con misión sin vigencia actual; funciones a cargo del Distrito que no requieren entidad; duplicidad de funciones y de esfuerzos; exceso de dependencias y servidores dedicados a tareas de apoyo; localidades con baja capacidad operativa y exceso de funciones.

Para enfrentar los problemas de la estructura administrativa se definieron dos estrategias de intervención: a) la elaboración de un proyecto de Acuerdo de reforma integral a la Administración que permitiera alcanzar los objetivos de racionalizar la administración, mejorar el servicio al ciudadano, apoyar la capacidad de control y fortalecer a las localidades; b) la realización de reformas parciales a las entidades del Distrito en donde fuera posible por tener el Alcalde competencias jurídicas⁵. Con el fin de alcanzar los propósitos de mejoramiento de la gestión el proyecto de acuerdo "por el cual se determina la estructura general de la Administración Distrital y se establecen reglas para su organización y funcionamiento" propone los siguientes cambios fundamentales:

- La delimitación clara de responsabilidades, en materia de definición de la estructura distrital, entre el Alcalde y el Concejo; el proyecto establece que corresponde al Concejo definir la estructura básica y los criterios y requisitos

⁵ Se adelantan acciones de fortalecimiento de sectores en aquellos de mayor complejidad en cuanto al tipo de responsabilidades y competencias y en cuanto al número plural de entidades. Las acciones de fortalecimiento de sectores se adelantan dentro del marco del crédito BID de Fortalecimiento Institucional del Distrito Capital – Componente de Reorganización Macroeconómica.

para su transformación y que le compete al Alcalde dentro de dicho marco la supresión, fusión o transformación de las entidades. Se busca con esta propuesta un esquema flexible de organización que responda a las circunstancias pero dentro de un marco básico y de principios claramente definido por el Concejo.

- La creación de diez grandes sectores de actuación del Distrito, dentro de los cuales deben adscribirse o vincularse todas las entidades. Se proponen seis sectores misionales –educación, salud, bienestar social, cultura y deporte, movilidad y espacio público, y hábitat– y cuatro sectores de apoyo o gobernabilidad –general, gobierno, hacienda y planeación y competitividad–.

- Al tiempo que se crean los sectores, se fusionan algunas entidades con el propósito de consolidar una mayor capacidad central de planeación y ejecución y de racionalizar recursos al trasladar personal de funciones de apoyo redundantes a funciones misionales.

- El mejoramiento de la coordinación mediante la transformación de los Consejos existentes y la creación de otros nuevos.

- Aclarar instancias y mecanismos de participación ciudadana y de concertación con los particulares.

La propuesta de reforma a la estructura del Distrito ha sido objeto de un amplio debate con diversos sectores de la ciudad: se han realizado 130 presentaciones, entrevistas, foros y reuniones con la participación de sindicatos, organizaciones comunales, universidades, ex-alcaldes, gremios, organismos de control, comités sectoriales, ediles y medios de comunicación. Igualmente, la propuesta se ha

enviado a 400 personas, en medio físico y magnético, y se ha habilitado una dirección electrónica para recibir y dar respuesta a las inquietudes y sugerencias de los servidores públicos, al tiempo que se encuentra disponible en las páginas de Internet de las entidades distritales.

El proyecto ha sido presentado al Concejo Distrital en diez oportunidades, cinco en sesiones ordinarias y cinco en sesiones extraordinarias, lo que implica, a septiembre de 2003, cerca de 14 meses de estudio; ha sido objeto de detallado examen por parte de los concejales y se han presentado 11 ponencias positivas en 24 sesiones destinadas a discusión. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido aprobada y se encuentra actualmente en estudio por parte del Concejo. En caso de ser aprobada, la próxima Administración contará con una estructura más flexible y apropiada para el cumplimiento de sus funciones; en caso contrario, dispondrá de un conjunto de estudios muy útiles y de un proyecto formulado y ampliamente debatido.

Con relación a la coordinación interinstitucional, mediante Decreto 682 de 2001, se modificó la composición del Consejo de Gobierno para reflejar el nuevo esquema de organización y ejecución del Plan de Desarrollo y la creación de comités sectoriales. A partir de este momento, el Consejo de Gobierno está conformado por el Alcalde, “los Coordinadores de Objetivo del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, los Secretarios Técnicos de los Comités Sectoriales, que en virtud del presente Decreto se conforman, el Secretario Privado y los representantes legales de las entidades públicas distritales que designe el Alcalde Mayor como reconocimiento a la ges-

tión valorada positivamente por la comunidad, de conformidad con los resultados obtenidos por encuestas u otros mecanismos idóneos.”

Los comités sectoriales se crearon, entre otras razones, con el propósito de garantizar una mayor articulación de la actuación de las entidades distritales, agrupadas por sectores de intervención; las funciones asignadas son: definir las políticas sectoriales, coordinar la actividad de las entidades que los conforman y verificar el cumplimiento de las políticas que adopten. Actualmente (Decreto 87 de abril de 2003), existen diez (10) comités sectoriales: general, gobierno, hacienda, planeación y competitividad, educación, salud, bienestar social, cultura y deporte, movilidad y espacio público, y hábitat, que coinciden con lo propuesto en el proyecto de Acuerdo de reforma administrativa. En estos diez comités sectoriales se vinculan las 64 entidades del Distrito. La experiencia de estos comités es reciente pero ha comenzado a arrojar resultados destacables; en especial los comités de hábitat y de espacio público, que agrupan a las entidades responsables del desarrollo urbano, el transporte, la vivienda y el ambiente, han funcionado con mucha eficacia y contribuido a una actuación mucho más articulada.

4.3 Sistemas de información

La operación de la Administración requiere de un adecuado desarrollo de sistemas de información y de la utilización de las tecnologías más apropiadas. La información puede clasificarse en distintos niveles; existe información sobre el contexto general de la ciudad y sobre los impactos de la actuación del sector público, que es útil para la

planeación estratégica. Buena parte de esta información debe recolectarse mediante instrumentos especiales como censos o encuestas a poblaciones específicas dentro de la ciudad. Existe otra información que surge de las operaciones cotidianas de la Administración en sus distintos procesos: presupuesto, contabilidad, correspondencia, archivo, registros, trámites, etc. Esta información es útil principalmente para la planeación operativa y se recolecta básicamente mediante procedimientos internos.

Dentro de las múltiples áreas existentes, la actual Administración identificó como deficiencia principal la carencia de un órgano central de coordinación y dirección de los sistemas operativos de información del Distrito. Esta situación genera los siguientes problemas: cada una de las entidades del Distrito implanta soluciones informáticas y tecnológicas en forma aislada, con niveles de servicio diferentes, generando información parcializada a la ciudadanía y sin la adecuada articulación de los procesos.

Con el fin de resolver estos problemas, la actual Administración puso en marcha dos proyectos articuladores en el marco de los cuales sea posible ubicar las distintas iniciativas: la puesta en marcha de la Comisión Distrital de Sistemas y el Sistema Distrital de Información.

La Comisión Distrital de Sistemas es un organismo de coordinación de las políticas y acciones informáticas de la Administración Distrital, reglamentado actualmente por el Acuerdo 57 de 2002⁶. El objetivo fundamental de la Comi-

⁶ La Comisión Distrital de Sistemas existe desde 1990, pero no había sido puesta en funcionamiento.

sión es el diseño e implementación del Sistema Distrital de Información; igualmente, tiene como propósitos promover el uso y aprovechamiento de la informática y las comunicaciones, la modernización tecnológica y la colaboración entre las entidades, así como velar por la racionalización de costos. Para el cumplimiento de estos objetivos la Comisión tiene tres grandes funciones: coordinar la gestión informática y de comunicaciones de las entidades del Distrito, diseñar las políticas y estándares, y apoyar la formulación y desarrollo de proyectos informáticos y de comunicaciones.

El objetivo más importante de la Comisión Distrital de Sistemas es diseñar y poner en marcha el Sistema Distrital de Información. Éste está concebido como un esquema de agrupación de los sistemas de cada una de las entidades del Distrito, en forma tal que se pueda acceder en un solo sitio a todos los datos y se acerque la información al ciudadano y a las instituciones⁷. El Sistema tiene varios propósitos: estimular la participación ciudadana en la administración de lo público mediante el acceso a la información; facilitar el control político por parte del Concejo Distrital; proveer servicios en línea a la ciudadanía; y agilizar el ejercicio de las funciones por parte de la Administración.

Las acciones adelantadas por la Comisión Distrital de Sistemas en su función básica de diseñar y poner en marcha el Sistema Distrital de Información han contribuido al desarrollo de varios de los servicios de atención al ciudadano (Línea 195, Red Capital, Portal de Contratación a la Vista, Sistema de Quejas y Soluciones, Portal Bogotá) y adicionalmente del Sistema Integrado de Procesos Judicial

les (SIPROJ) que permite administrar la defensa judicial del Distrito y ahorrar sumas importantes a la Administración.

De otra parte, la ciudad ha carecido de un sistema técnico de archivos. La situación se caracterizaba por los siguientes problemas: carencia de una unidad administrativa legalmente constituida que se encargue de la función en el Distrito; atraso en la elaboración de las tablas de retención documental; carencia de normalización de los procesos de producción documental y de los servicios informativos y archivísticos; escasez de profesionales especializados en el tema; dispersión, desorden y destrucción de archivos de entidades; atraso en el archivo de la documentación gráfica, sonora, audiovisual y magnética; pésimas condiciones ambientales y carencia de instalaciones adecuadas; uso poco eficiente de los recursos físicos; e inestabilidad y falta de continuidad en los programas.

Esto condujo a la formulación del proyecto de archivo central, que se inició en la Administración anterior con el proyecto de construcción del edificio del Archivo de Bogotá y continúa en la actual con acciones tanto en el frente interno como el externo. Entre las principales actividades que se vienen adelantando en el campo interno se destacan la capacitación de personal, la creación y puesta en funcionamiento de las instancias responsables, la propuesta organizativa y de personal del Archivo Distrital, el diseño de un sistema de información de archivos que articule las 42 entidades distritales y la formulación de una propuesta de un centro de documentación especializado de la sabana de Bogotá. En el campo externo, se presta asesoría a las entidades del Distrito en la elaboración de sus tablas de reten-

ción documental, capacitación en procesos de normalización de series documentales, la puesta en marcha del Sistema Distrital de Archivos, entre otras.

El Archivo de Bogotá es un nuevo servicio que se le entregó a la ciudad el 6 de agosto de 2003, con dos componentes: el nuevo edificio (el cráneo) y el Sistema Distrital de Archivos (el cerebro). El edificio se levantó en un lote de 15.695 m² y un área construida de 21.841 m², cuenta con 56 depósitos de almacenamiento, con sala de consulta, centro de documentación, auditorio, sala múltiple, sala de exposiciones y museo documental a disposición de la ciudadanía. Adicionalmente, cuenta con áreas para los procesos técnicos de restauración, conservación y reprografía. El área total para almacenamiento es de 7.500 m² aproximadamente, ofrece condiciones ambientales ideales y es custodiada por modernos sistemas de seguridad y control. La capacidad de almacenamiento se coparía en 50 años de acuerdo con los índices de producción y transferencias documentales proyectadas.

Mediante la implementación del Sistema de Administración de Archivos de Bogotá se está liderando la organización de archivos históricos, administrativos y de gestión de las 64 entidades distritales y las 20 localidades, que se encontraban en condiciones precarias.

En la actualidad, 39 entidades han formulado sus tablas de retención con las cuales se clasifican, enumeran y organizan todos los documentos de las entidades para garantizar la conservación de la memoria documental y contribuir a la creación de la identidad cultural de la ciudad que se soporta en la memoria colectiva y en la memoria histórica.

4.4 Talento humano

La función de organización se ve complementada por la función de manejar el recurso humano, lo cual comprende las políticas y acciones en materia de reclutamiento, capacitación, estímulo, control y evaluación. En este campo la Administración identificó en su diagnóstico los siguientes problemas principales:

- ⊙ Exceso de personal en algunas entidades, especialmente de personal operativo.
- ⊙ Carencia de procedimientos de capacitación integrales que articulen los servidores de las distintas entidades de la Administración.
- ⊙ Ausencia de mecanismos que de manera integral le permitan a la Administración Distrital desarrollar procesos de inducción y reinducción, fomento de una cultura de la excelencia, evaluación de la gestión y reconocimiento de los servidores públicos destacados.

Algunas de las iniciativas emprendidas para enfrentarlos fueron las siguientes:

- 1) Racionalización de plantas de personal y de gastos de funcionamiento. En cumplimiento de las políticas distritales de racionalización del gasto y de lo dispuesto por la Ley 617 de 2000, expedida por el Congreso con el pro-

⁹ El Acuerdo 57 de 2002 establece que el sistema Distrital de información estará "integrado entre otros por el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información que determine la Comisión Distrital de Sistemas, que deben aportar tanto las entidades del sector central como del descentralizado, las empresas sociales, industriales y comerciales del Estado, la Veeduría Distrital, instituciones educativas oficiales del orden distrital y los fondos de desarrollo local."

pósito de controlar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, la Administración llevó a cabo una reestructuración de las entidades distritales que condujo a la supresión de 5.375 cargos de un total de 12.886 existentes en la Administración central, los establecimientos públicos, el Concejo y la Contraloría. Esta supresión implicó ahorros en los gastos de funcionamiento de 90 mil millones en 2001 y casi 150 mil millones en 2002^a.

2) Equipos transversales. Este esquema de trabajo surgió de la experiencia del programa *Servimos al Ciudadano*, dentro del cual se adelantó un proceso de identificación, capacitación y motivación de servidores de servicio directo a la ciudadanía. La idea básica es destacar la existencia de servidores con funciones similares en las diferentes entidades (los equipos transversales) y realizar un programa específico de mejoramiento como grupo del Distrito y no como servidores aislados. De este modo se ponen en marcha acciones comunes que racionalizan los gastos y se crea una identidad de equipo muy importante para estimular un mayor compromiso con el trabajo y una mayor eficiencia. En total, se vincularon al equipo transversal de servicio al ciudadano 2.053 funcionarios. Esta experiencia inicial sirvió para diseñar un proceso similar dirigido a 17 grupos profesionales –abogados, funcionarios de control interno, comunicadores, participación ciudadana, etc.– que en conjunto agrupan a cerca de 4.000 funcionarios, con lo cual se busca tener un enorme impacto en la Administración. A la fecha, se han conformado todos los equipos transversales y se han iniciado los procesos de capacitación colectiva.

3) Esquema de evaluación por resultados. El Departamento Administrativo del Servicio Civil ha venido trabajando en el diseño de un esquema de evaluación de los funcionarios, denominado 360 grados, que se fundamente en el papel que cumple cada persona dentro de las metas del Plan de Desarrollo, desagregadas para su entidad y su dependencia. El propósito es crear un sentido de pertenencia de los funcionarios con relación al Plan de Desarrollo al tiempo que se vincula mucho más eficazmente la evaluación de su desempeño con resultados concretos a alcanzar en un periodo determinado. En la actualidad, la metodología ha sido diseñada y probada y se encuentra en la etapa de montaje.

4.5 Evaluación y rendición de cuentas

La fase final del ciclo administrativo es la evaluación y rendición de cuentas. El propósito principal de esta función es verificar si se han alcanzado los objetivos fijados y obtenido los resultados previstos en los planes y presupuestos, para divulgarlos ampliamente a la comunidad. El diagnóstico realizado al comenzar la Administración mostró la necesidad de fortalecer los ejercicios de evaluación de las entidades y de la Administración en su conjunto y desarrollar instrumentos para informar a la ciudadanía sobre los avances y resultados alcanzados. Estas actividades están estrechamente vinculadas al mejoramiento de la planeación, tanto a través del presupuesto inteligente (por resultados) como por medio de la fijación de metas concretas a los proyectos de inversión. Los proyectos realizados son los siguientes:

1) SEGPLAN. Durante los últimos años la Administración ha venido diseñando y poniendo en funcionamiento

un sistema de información útil para hacer seguimiento a todos los proyectos de inversión de la Administración. Mediante una metodología común, todos los proyectos reportan información básica que permite elaborar un cuadro de seguimiento al cumplimiento de las metas fijado en cada uno de ellos.

2) Informes del presupuesto inteligente. Con base en el diseño del presupuesto por resultados se elaboran y divulgan informes sobre el avance de las entidades en el cumplimiento de sus metas en cuanto a los bienes y servicios que ofrecen a la ciudadanía con la totalidad de sus recursos.

3) Divulgación de los informes mediante las páginas web. Los informes de gestión de todas las entidades son colocados a disposición de la ciudadanía en las páginas de Internet correspondientes.

4) Audiencias de rendición de cuentas. La información producida sobre el seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Desarrollo es la base para las audiencias de rendición de cuentas que realiza la Administración.

4.6 Transparencia y probidad

Uno de los valores básicos que guía la ejecución del Plan de Desarrollo es la honestidad. Dentro de Gestión Pública Admirable se formuló el programa de *Cultura de la probidad y el control social* que apunta a generar instrumentos prácticos que concreten la visión de honestidad en el uso de los recursos. El diagnóstico realizado permitió comprobar que a pesar de las inversiones realizadas en fortalecimiento institucional, el Distrito aún tiene dificultades para incorporar mecanismos de control preventi-

vo, no cuenta con sistemas eficientes para la detección de riesgos y herramientas gerenciales para la gestión contractual y el control interno. Adicionalmente, la ausencia de una participación efectiva de la ciudadanía y de herramientas de control preventivo desemboca en debilidades en la información para la toma de decisiones, ausencia de economías de escala, deficiente planeación en la gestión contractual y de compras, con el consecuente detrimento patrimonial y pérdida de confianza en las instituciones.

Para resolver estos problemas se formuló el proyecto *Acciones para la probidad y el control social*, que se compone de cinco grandes estrategias dirigidas a hacer más visible, transparente y efectiva la gestión pública distrital, a fortalecer la participación ciudadana y el control social, y a fortalecer la relación de la Administración Distrital con los habitantes de Bogotá y sus organizaciones.

Estas estrategias son:

- Metodologías y herramientas para una gestión visible y transparente.
- Fortalecimiento del sistema de control interno del Distrito y de la interlocución armonizada con los órganos de control.
- Autorregulación en el gasto y uso de recursos en la adquisición de bienes y servicios.
- Mejoramiento de la gestión contractual.

⁸ Fainboim, Israel. "El fortalecimiento de las finanzas de Bogotá". En: Bogotá Como Vamos. *Cambios en la calidad de vida de la ciudad 2000-2002. Memorias del Foro Bogotá Como Vamos, Octubre 30-31 de 2002*. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, agosto de 2003, p. 224.

COMPONENTE	PRINCIPALES REALIZACIONES
Liderazgo ético	Realización de encuesta para medir la percepción sobre la ética en las entidades del Distrito. Trámite de 188 denuncias sobre comportamientos inadecuados. Desarrollo de 50 procesos de visibilidad y transparencia.
Contratación y compras	Asesoría y apoyo a 38 procesos de integridad en 14 entidades del Distrito Capital, donde se comprometieron recursos por 3,3 billones. (Ejemplos: Lotería de Bogotá, contratación del sistema de apuestas permanentes). Boletín de precios y compras. (Ejemplos: mensajería, papelería y útiles de oficina). Apoyo a Contratación a la Vista.
Quejas y soluciones	Proceso de análisis de las quejas y soluciones. Documento de identificación de cuellos de botella en Tránsito y Transporte. Creación de 3 Observatorios Ciudadanos. Realización de 22 tertulias sobre temas de ciudad.
Control social	Apoyo a los Comités de Desarrollo y Control Social del Distrito (capacitación a 4.500 personas en 17 localidades). Guía para el seguimiento de proyectos de inversión local. Capacitación a 8.863 personas en mecanismos de participación y control social mediante 336 talleres y eventos. Diplomado de participación y control social de lo público. Boletín de Indicadores Sociales "Vivir en Bogotá". (11) Hoja de ruta de seguimiento a iniciativas que se tramitan en el Concejo Distrital. Capacitación de 177 funcionarios.
Control interno	Organización de la estructura de comunicaciones de control interno del Distrito. Capacitación en metodología de cibernética y autodiagnóstico organizacional con 190 funcionarios de entidades distritales.
Rendición de cuentas	Tres audiencias generales de rendición de cuentas. Dos audiencias de rendición de cuentas sobre la gestión contractual.

Tabla 3

• Creación de espacios para la cualificación de la participación ciudadana y del control social.

Este proyecto se expresó como una política transversal de la Administración mediante la expedición de la Directiva del Alcalde No. 008 de 14 de diciembre de 2001, bajo el nombre de *Bogotá Transparente* y ha conducido a los avances y resultados que aparecen en la tabla 3.

4.7. Gestión jurídica del Distrito

La Administración transformó sustancialmente el manejo de los temas jurídicos asumiendo un enfoque gerencial orientado a mejorar la calidad de las decisiones en este campo y a prevenir y limitar el daño antijurídico. Este enfoque de la gestión jurídica comprende el estudio, diagnóstico y análisis estadístico de las decisiones y demandas que enfrenta el Distrito, la organización y coordinación de

las diferentes entidades para actuar con criterios comunes, la capacitación de los funcionarios, el seguimiento y evaluación permanentes, y el estudio de los resultados a fin de retroalimentar todo el proceso. Como resultado de este enfoque se fortaleció la capacidad jurídica del Distrito, en la defensa judicial y extrajudicial. Los ahorros por efecto de los fallos a favor (80%) en el Distrito ascienden a \$419.9 mil millones.

5. FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES

La Administración Distrital consideró que la prioridad durante este periodo de gobierno con relación a las localidades de la ciudad era el fortalecimiento institucional dentro del diseño normativo e institucional existente. Por esta razón no se formularon propuestas de reforma al esquema

en sus componentes político, fiscal y administrativo. Los diagnósticos realizados mostraron la existencia de problemas en las siguientes áreas: poca claridad en la asignación de funciones a las localidades y los mecanismos de coordinación con la Administración Distrital; debilidad en las funciones administrativas básicas como planeación, presupuesto, sistemas de información, recursos humanos y recursos físicos; grandes retrasos en la solución de las querellas; y limitaciones en los procesos de participación ciudadana. Con base en este diagnóstico se formuló y puso en marcha un proyecto de fortalecimiento de las localidades cuyos componentes apuntan directamente a resolver cada uno de los problemas específicos identificados. Este proyecto es dirigido por la Secretaría de Gobierno a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales. Los principales logros alcanzados hasta el momento son los siguientes:

5.1 Fortalecimiento Democrático Local

La Administración ha consolidado las formas de organización de la ciudadanía para promover su participación en la gestión local mediante el fortalecimiento de los procedimientos democráticos y las organizaciones sociales para la toma de decisiones con carácter vinculante, permitiendo planes de desarrollo local formulados y controlados con participación ciudadana y consolidando así el sistema de planeación local y la participación en los asuntos públicos locales. Los principales avances y resultados a la fecha son los siguientes:

- Elaboración y aprobación de 20 planes de desarrollo local con participación ciudadana.

- Desarrollo de Encuentros Ciudadanos de rendición de cuentas en las 20 localidades en dos momentos: febrero-marzo y septiembre de 2002, y febrero de 2003. En estos Encuentros se muestra la inversión distrital en lo local y la inversión local para la actual vigencia, en términos de bienes y servicios.

- Puesta en operación del convenio suscrito entre la Administración Distrital, la Fundación Corona y las universidades Minuto de Dios y Santo Tomás para la creación de la Escuela de Gestión Social y Territorial como proyecto dirigido a formar ciudadanos y a apoyar organizaciones en temas relacionados con la cultura democrática de la ciudad.

5.2 Fortalecimiento de las Competencias Locales

La Administración local ha fortalecido sus competencias y cuenta con herramientas y mecanismos de coordinación con la Administración central en temas relacionados con el financiamiento de proyectos locales y distritales en lo local y la convivencia ciudadana. Se adelantó la redefinición de las competencias locales y reparto de obras, servicios y funciones entre la Administración central y la local con arreglo a los principios de eficiencia (economía de escala, control social y asignación de recursos) y eficacia (medición de objetivos, logros y equidad), así como la distribución de recursos para la atención de las competencias. Los alcaldes locales cuentan con mayor autonomía en la administración de personal y coordinan la presencia institucional de la Administración central en lo local para armonizar el ejercicio de las respectivas funciones y lograr los cometidos distritales.

Los principales avances y resultados son:

- Ajuste del modelo UEL y precisión de competencias en cabeza de los alcaldes mediante Decreto Reglamentario 854 de 2001, que permite gobernabilidad sobre el gasto local (las localidades formulan la totalidad de los proyectos de inversión y las UEL los viabilizan en términos jurídicos, técnicos y financieros): los alcaldes locales son gerentes de la inversión local, las UEL son instancias de apoyo a las diferentes fases del proceso de planeación local.

- Implementación de los consejos locales de gobierno en las 20 localidades, con lo cual se coordina la acción distrital en lo local.

- Diseño y aprobación de las líneas de inversión local por cada uno de los 10 sectores que conforman las entidades que tienen UEL, con lo cual se configura el modelo de competencias de inversión para las localidades (aprobado por el CONFIS) y se genera un reparto de obras, servicios y funciones entre la Administración central y la local.

5.3 Reconocimiento de las Autoridades Locales

Se han generado espacios y medios de comunicación entre la Administración central y las autoridades locales que permiten compartir y hacer transparente la información asociada a la gestión. Los principales avances y resultados son:

- Diseño y ejecución de programa de capacitación a alcaldes locales en temas propios de sus competencias.

- Diseño y ejecución de programa de capacitación a ediles.

- Institucionalización de reuniones semanales con alcaldes para la discusión de temas propios de su competencia, la presentación de proyectos, programas y política sec-

torial por parte de cada uno de los servidores cabeza de entidad sectorial y el direccionamiento de las acciones distritales en lo local.

- Implementación del programa *Alcaldía Local al Barrio*, el cual permite llevar a los diferentes barrios de la localidad, por un día, a las autoridades locales y su equipo de trabajo (Alcalde Local, JAL, inspector de policía, comisaría de familia, asesores jurídicos y de obras, y equipo administrativo y financiero) para que interactúen con la comunidad, permitiendo un acercamiento y la posibilidad de solución a múltiples problemas de convivencia ciudadana.

5.4 Mejoramiento de la Capacidad de Gestión

El Sistema de Planeación de la Inversión Local se ha articulado con el sistema de inversión del sector central logrando planes de desarrollo local formulados con participación ciudadana, proyectos de inversión formulados con metodologías unificadas y registrados en el Banco de Programas y Proyectos de inversión local y en el Banco de Diseños Sectoriales con alternativas de inversión por oferta.

Las localidades cuentan con un sistema financiero local que permite a los alcaldes locales la autonomía en la administración financiera y el reporte oportuno y confiable de información y unos estados financieros razonables. Para complementar lo anterior, se cuenta con un sistema de control interno local operando y un sistema de información documental que funcionan de forma ágil, segura y transparente.

Adicionalmente, se puso en marcha el plan de descongestión para la totalidad de las localidades con el apoyo de personal de diferentes entidades del Distrito. En la vigencia

2002 se evacuaron 6.000 procesos y, hasta el 17 de julio de 2003, se le ha dado trámite a 11.955 querellas.

5.5 Sistema de Información como herramienta para la Gerencia Local

Se ha avanzado en la implementación de un sistema de información para el diagnóstico y monitoreo de la gestión local a partir de la caracterización local en variables económicas, sociales y administrativas, la implementación de los componentes de redes de voz y datos y con la interconexión de las dependencias de las 20 localidades y entre éstas y las demás entidades distritales vía Secretaría de Gobierno. La Administración central, las autoridades locales y la ciudadanía cuentan con información básica para tomar decisiones de impacto local y hacer seguimiento a la gestión pública local.

6. LECCIONES, RETOS Y PERSPECTIVAS

El estudio del Objetivo GPA muestra que la Administración avanzó en forma importante durante este período en la consolidación de su capacidad de gestión, dando continuidad a proyectos de administraciones anteriores e introduciendo nuevos elementos que refuerzan el proceso. Se dispone ahora de nuevos o mejores instrumentos de gestión y de bienes y servicios que facilitan la relación de los ciudadanos con la Administración. Obviamente, es necesario contrastar estos esfuerzos con los resultados percibidos por la ciudadanía, lo cual podrá realizarse una vez se apliquen las encuestas de evaluación que se han diseñado. Más allá del gran número de pequeños resultados, queremos destacar los siguientes logros generales, los cuales confi-

guran un esquema básico de gestión de gran utilidad para los futuros gobernantes:

Construir las bases y principios de una política distrital de mejoramiento continuo de la gestión pública. La experiencia de la actual Administración ofrece un enfoque integral sobre la gestión pública y un conjunto de programas y proyectos en marcha que conforman la base para una política continua en este campo.

Preparar las bases y elementos para la formulación de una política distrital de Servicio al Ciudadano. La experiencia de Gestión Pública Admirable le deja a la ciudad un esquema integral de atención a la ciudadanía que comprende los elementos necesarios de una política cuyo eje es el servicio al ciudadano. Se destacan dentro de este esquema el mejoramiento de los puntos de atención en todas sus modalidades, la racionalización de trámites y la puesta en marcha de un sistema de quejas y soluciones.

Proponer y probar un esquema de coordinación interinstitucional alrededor de Objetivos del Plan de Desarrollo, estimulando de este modo la cooperación entre entidades, el aprendizaje mutuo y la generación de una visión integral de la Administración.

Elaborar una propuesta integral de reforma de la estructura administrativa del Distrito y colocarla como un tema de debate público, al tiempo que se realizaban reformas sectoriales y de entidades específicas.

Fortalecer la tecnología informática y de comunicación del Distrito comenzando por el Sistema Distrital de Información. Poner en funcionamiento el Archivo Distrital y sentar las bases para la organización del Sistema Distrital de Archivos.

Iniciar la aplicación de un esquema de planeación y presupuesto por resultados y de planeación de mediano plazo que se fundamenta en la definición y publicidad de metas verificables. Este esquema es básico para consolidar una gestión distrital orientada a los resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.

Promover un esquema transversal y cooperativo de capacitación y motivación del personal. El Objetivo deja en marcha un programa novedoso y de amplia cobertura de mejoramiento del recurso humano bajo un enfoque de articulación, de aprendizaje mutuo y de consolidación de las mejores prácticas.

Poner en marcha un programa integral de fortalecimiento institucional de las localidades y de promoción la participación ciudadana en este nivel. La Administración desarrolló un conjunto amplio de actividades orientadas a mejorar los diversos aspectos de la gestión de las alcaldías locales con el fin de garantizar un mejor desempeño y un mayor reconocimiento por parte de los ciudadanos.

Fallas o limitaciones en el diseño y ejecución del objetivo

Este proceso de cambio ha enfrentado numerosas limitaciones, varias de las cuales persisten y constituyen por tanto factores sobre los cuales es preciso continuar trabajando.

Una limitación importante fue la carencia de información y análisis permanentes sobre la situación de la gestión pública que permita construir indicadores para la planeación y la evaluación. La formulación del Objetivo en el Plan de Desarrollo se realizó con una enorme precariedad en el diagnóstico y los datos disponibles, lo que

condujo incluso a que las propias metas se formularan de manera bastante imprecisa. Adicionalmente, el tema de la medición de la situación de la gestión y el estudio de la satisfacción de los ciudadanos no fue una prioridad y por tanto no se cuenta con una base adecuada ni con suficiente información para hacer seguimiento y evaluar los principales impactos y resultados. Esto impide que se pueda evaluar en este momento completamente las metas del propio plan⁹ y conduce a que los análisis deban concentrarse en las acciones realizadas y en la oferta de bienes y servicios.

Las deficiencias en cuanto al diagnóstico y la información sobre la situación de partida tienen efectos aún más serios, dado el escaso tiempo disponible para la elaboración del Plan de Desarrollo según las normas vigentes. Esto contribuye a que la formulación técnica y detallada de los programas y proyectos se demore aún más, lo cual incide en la ejecución.

De otra parte, el enfoque de Objetivos transversales en el caso de Gestión Pública Admirable se enfrentó a la carencia en el Distrito de una entidad central responsable del estudio, planeación y coordinación de acciones de mejoramiento de la gestión pública; la Secretaría General no estaba diseñada y suficientemente preparada para cumplir estas funciones y tuvo que asumirlas sobre la marcha. Adicionalmente, en el proceso de ejecución, las demoras en la contratación continúan siendo una limitación importante para el logro de los resultados.

En materia de coordinación se avanzó con la creación de los comités sectoriales pero no suficientemente en un

mayor desarrollo del Consejo de Gobierno como instancia de aprobación y difusión de las políticas del Distrito y de seguimiento y evaluación. Entre el Plan de Desarrollo, que contiene los lineamientos generales, y los proyectos, que desarrollan operativamente las acciones, hace falta un nivel intermedio de documentos de política en los cuales se expresen públicamente los propósitos y enfoques de la Administración y se definan los responsables y los mecanismos de coordinación.

La planeación por resultados y el seguimiento y evaluación de la inversión integral del Distrito continúan siendo más proyectos de la Secretaría de Hacienda y de Planeación Distrital que esquemas de gestión por resultados que orienten el conjunto de la Administración.

El programa servimos al ciudadano no se ha fortalecido suficientemente en su función de diagnóstico de la situación y de estudio sobre los impactos en la ciudadanía, a pesar de la gran actividad desarrollada y los innegables logros en la oferta de servicios. Adicionalmente, no se avanzó suficientemente en la creación de mecanismos de coordinación con todas las entidades del Distrito y en la formulación de una estrategia conjunta de servicio al ciudadano, aparte de la Red CADE.

Durante este período, el Distrito no tuvo una política de fondo sobre la descentralización y se concentró en mejorar la gestión dentro del modelo existente. Prácticamente no se produjo ningún documento de la Administración en el cual se expresara su visión sobre el tema y su relación con asuntos como la desconcentración y la delegación. Aunque evidentemente es necesario fortale-

cer la capacidad de gestión de las localidades, su falta de reconocimiento y presencia en la ciudad están también relacionadas con deficiencias en el diseño general del esquema. De otra parte, en el tema de las localidades se observa también la carencia de suficiente y adecuada información sobre su desempeño y resultados, lo cual conduce a que los informes de gestión se concentren principalmente en la enumeración de múltiples y diversas acciones.

Los principales retos hacia el futuro son los siguientes:

Formular una política distrital de mejoramiento de la gestión pública. La experiencia del Objetivo muestra claramente la necesidad de una política pública de mejoramiento de la gestión que desarrolle los lineamientos del Plan y defina un esquema de acción coordinado de las entidades del Distrito orientado a la obtención de resultados concretos. De este modo, se podrá ofrecer a la ciudadanía un compromiso explícito de la Administración que puede ser controlado y evaluado permanentemente.

Consolidar la reforma a la estructura administrativa del Distrito. La Administración cuenta con un proyecto integral de reforma administrativa que orienta la acción del Distrito en este frente. Es necesario insistir ante el Concejo en la conveniencia de la reforma y en llevar a la práctica todos los ajustes sectoriales y particulares requeridos.

⁸ En el mes de octubre de 2003 la Secretaría General está iniciando un contrato para aplicar una encuesta a la ciudadanía sobre el Objetivo Gestión Pública Admirable, la cual ofrecerá elementos de juicio para examinar la percepción y satisfacción de los habitantes.

Implementar la reforma¹⁰ de la Secretaría General y fortalecer su función de planificación y coordinación. El adecuado manejo del tema de la gestión pública requiere de la consolidación de la Secretaría General como entidad planificadora y coordinadora de las distintas acciones de transformación en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia de la Administración Distrital.

Consolidar un esquema de gestión por resultados. La ciudad ha avanzado en el diseño y puesta en marcha de un esquema de gestión por resultados, especialmente desde sus componentes técnicos y de procedimiento. Es necesario consolidar el compromiso político con una gestión que ofrece claramente a la ciudadanía bienes y servicios, a costos razonables, y proporciona la información requerida para su control y evaluación.

Formular una política distrital de Servicio al Ciudadano. En el marco de la política general de mejoramiento de la gestión pública ocupa un lugar especial el servicio al ciudadano. Como se ha expuesto, durante este período se avanzó sustancialmente en la construcción de un esquema integral de servicio y se cuenta con los elementos para la elaboración de una política distrital que coordine las acciones de todas las entidades distritales.

Terminar los SUPERCADÉ y consolidar el esquema de servicio al ciudadano en los canales presencial, telefónico y virtual. La oferta de servicios de atención al ciudadano se consolidó durante este período y quedan en marcha pro-

yectos en cuanto a la atención personal, virtual y telefónica que demandan continuidad y compromiso; en particular, el proyecto de construcción y puesta en marcha de tres SUPERCADÉ en la ciudad es de especial importancia para el mejoramiento de la atención a la población.

Consolidar el fortalecimiento institucional de las localidades y formular una política integral de descentralización, desconcentración y delegación que las convierta en unidades efectivas de democratización y eficiencia en el servicio al ciudadano. La actual Administración avanzó en la puesta en marcha de un programa de fortalecimiento integral de la capacidad de gestión de las localidades pero se carece todavía de una política distrital de descentralización, desconcentración y delegación que aborde en forma coordinada las relaciones entre las entidades distritales y locales.

Desarrollar la capacidad de investigación y generación de información sobre la satisfacción de los ciudadanos para apoyar la formulación de las políticas. Un insumo indispensable para la formulación y evaluación de las políticas es la disponibilidad de información, análisis e interpretaciones sobre la situación de la gestión pública en sus diferentes aspectos. El fortalecimiento de la Secretaría General como entidad planificadora y coordinadora debe ir de la mano con la puesta en marcha de un programa permanente de estudios, encuestas y estadísticas sobre el tema, los cuales permitan realizar una medición más precisa de la situación y su evolución.



¹⁰ Mediante Decreto 331 de 2003 se reestructuró la Secretaría General y se creó una Dirección de Desarrollo Institucional.





Finanzas

EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS DISTRITALES 2001-2003

1. INTRODUCCIÓN

La actual Administración del Alcalde Antanas Mockus recibió unas finanzas con unos ingresos corrientes decreciendo en términos reales; gastos de funcionamiento ligeramente crecientes; ahorro corriente en declive; déficit fiscal en 2000; volúmenes elevados de reservas presupuestales, parte importante de las cuales se dejaron sin financiar en 2000, lo cual generó déficit fiscal en 2001; ausencia de políticas para constituir reservas para garantizar el pago de pasivos pensionales, de cesantías y contingentes y nula acumulación de reservas para esos propósitos. Como consecuencia de ello, en el periodo anterior se redujeron las calificaciones de riesgo en moneda nacional. La Administración anterior también aumentó fuertemente la inversión en los años 1999 y 2000, sin prever el impacto que este aumento tendría sobre los gastos de operar y mantener las nuevas inversiones.

Durante esta Administración se logró la recuperación del dinamismo de los ingresos tributarios, se mantuvieron bajo control los gastos de funcionamiento, se incrementó en consecuencia el espacio de ahorro para la inversión, se generaron superávits fiscales después de dos años de déficit y se mantuvieron niveles sostenibles de endeudamiento. Asimismo, se manejaron responsablemente las reser-

ISRAEL FAINBOIM - Secretario de Hacienda



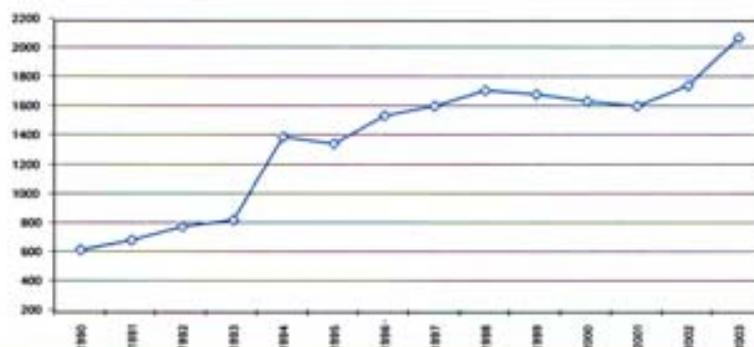


Gráfico 1
Fortalecimiento de los Ingresos Corrientes
(Millones de Pesos Constantes de 2003)
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), Dirección de Estudios Económicos

CONCEPTO	RECAUDO 2000	RECAUDO 2001	RECAUDO 2002	PROYECCIÓN 2003	PART. %
INGRESOS CORRIENTES	1.647.258.061	1.601.764.889	1.741.195.189	2.069.457.859	100,0
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.567.083.292	1.538.777.272	1.674.551.821	2.006.155.540	96,9
Industria, Comercio y Avisos	649.716.843	661.173.500	739.947.827	986.148.342	47,7
Predial Unificado	420.801.560	397.984.082	447.840.038	461.796.315	22,3
Sobretasa a la Gasolina	189.768.664	198.308.417	185.570.846	214.510.741	10,4
Consumo de Cerveza	175.510.486	157.372.155	171.577.467	174.489.067	8,4
Impuesto Unificado de Vehículos	99.425.097	90.532.489	83.203.942	111.453.013	5,4
Otros Ingresos Tributarios	31.860.642	33.506.629	46.411.702	57.768.062	2,8
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	80.174.769	62.987.617	66.643.368	63.302.319	3,1

Cuadro 1
Ingresos Corrientes 2000-2003
(Millones de Pesos Constantes 2003)
Fuente: SHD, DDT y DEE Proyección a 30 de octubre de 2003 (IPC 6,78)

vas presupuestales y se acumularon reservas para el pago futuro de pensiones y cesantías y para cubrirse contra contingencias. Como resultado de estas gestiones, Bogotá alcanzó por primera vez en su historia las máximas calificaciones de riesgo para operaciones en moneda nacional. La Administración actual adoptó además la política de atender prioritariamente los gastos recurrentes y no realizar nuevas inversiones si no está garantizada la financiación de su operación y mantenimiento.

2. FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS CORRIENTES

Entre 2001 y 2003 los ingresos corrientes crecieron 29.3% real, crecimiento sólo superado por el registrado en 1994, cuando se modificó la norma para el cobro del ICA

y se recaudó en el mismo año lo correspondiente a dos años. 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 entre 2001 y 2003, con una tendencia creciente de estos incrementos. Esta recuperación de los ingresos corrientes cambió la tendencia decreciente observada en los años 1998 - 2001 (Gráfico 1 y Cuadro 1).

En valores absolutos (pesos de 2003), los ingresos corrientes pasaron de \$ 1.64 billones en 2000 a \$2.07 billones en 2003, lo que significa un incremento de \$422 mil millones (Cuadro 1).

La recuperación del dinamismo de los ingresos corrientes se produjo como resultado de un esfuerzo titánico de gestión de los ingresos tributarios por parte de la actual

(MILLONES DE PESOS)		
	2003	2004
A. Gestión de bases gravables		
1. Actualización catastral	22.600	28.900
2. Ampliación sujetos pasivos de retención de ICA	42.469	N.A.
3. Actualización avalúo comercial vehículos	14.345	18.000
4. Incremento en la matrícula de vehículos	5.600	N.A.
5. Definición % gravado de la UPC en ICA de las EPS y ARS	1.000	N.A.
6. Recuperación competencia fiscalización cerveza	3.000	4.000
7. Cesión IVA sobre licores extranjeros a las Ent. Territ	1.100	N.A.
B. Gestión de tarifas, descuentos y otras Gestiones		
1. Incremento del 38% en tarifas ICA	206.800	15.000
2. Incremento sobretasa a la gasolina de 20% a 25%	21.039	6.827
3. Reducción descuentos por pronto pago predial	15.000	N.A.
4. Reducción descuentos por pronto pago vehículos	2.666	N.A.
5. Impuesto a la Publicidad Exterior Visual	-	2.000
6. Estampilla Universidad Distrital	9.641	N.A.
C. Gestión Antievasión		
	18.926	N.A.
Total	364.186	74.727

Administración, mediante incrementos tarifarios (tarifas de ICA y sobretasa a la gasolina) y eliminación de descuentos, actualización y ampliación de bases gravables (predial, vehículos), y una gestión antievasión exitosa (\$505.6 millones de pesos constantes de 2003 recuperados entre 2001 y 2003).

Entre 2000 y 2003 los ingresos tributarios aumentaron \$731.9 mil millones (\$439 mil millones de 2003), en gran parte como resultado de las gestiones mencionadas. Estos cambios fueron posibles gracias a la contundencia de los argumentos de la Administración y a su persistencia en las gestiones frente al Concejo Distrital, el Congreso y el Gobierno Nacional¹. Las gestiones realizadas entre 2001 y 2003 generaron ingresos permanentes adicionales por \$364 mil millones a partir de 2003 y por otros \$74 mil millones desde 2004 (Cuadro 2).

Con respecto a la información registrada en el Cuadro 2, es necesario señalar que las gestiones realizadas tienen en algunos casos impactos adicionales en 2004 y años subsiguientes, como lo muestra el mismo Cuadro.

Cuadro 2
Ingresos adicionales permanentes por gestiones realizadas entre 2001 y 2003

Fuente: Dirección Distrital de Impuestos

VIGENCIAS	NÚMERO DE PREDIOS ACTUALIZADOS
1998	21.603
1999	179.754
2000	309.324
2001	417.900
2002	117.772
2003	697.750
2004	850000*

Cuadro 3
Actualizaciones de Predios

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Impuestos
*Meta del DACD

a. Actualización y ampliación de bases gravables

Para la vigencia fiscal 2003 se actualizaron 697.750 predios en la ciudad y para 2004 se están actualizando 850.000 (Cuadro 3), cifras que son récord histórico y que permitieron reducir el ciclo de actualización catastral de 5 a 3 años. En 2003 la relación avalúo catastral/valor comercial quedaría en 75%, relación que en 2002 era de 69%. La estrategia de actualizar un mayor número de predios generará \$22.600 millones adicionales para 2003 y \$28.900 millones para 2004 (Cuadro 2).

También es importante mencionar la exitosa gestión adelantada ante el Ministerio de Transporte, la cual permitió la actualización de la base gravable del impuesto de vehículos particulares, acercando el valor de los mismos a los precios del mercado. En 2003 se produjo un incremento de la base gravable de los vehículos particulares cercana al 16%, cambio que generará aproximadamente \$14.345 millones adicionales. Para 2004 se estima que el incremento sea del 20% y que genere alrededor de \$18.000 millones adicionales.

AÑO	TOTAL VENTAS BOGOTÁ	MATRICULADOS EN BOGOTÁ	PARTICIPACIÓN %
2001	13.516	7.559	56%
2002	18.557	14.576	79%
2003*	20.104	17.481	87%

Como parte de la gestión de ingresos adelantada por la Administración Distrital, se tomó la decisión de aumentar en media hora adicional el Pico y Placa para vehículos de fuera de Bogotá, lo que junto con la realización de campañas con concesionarios y mejoras en la gestión del Servicio Especializado de Tránsito y Transporte (SETT), generó un incremento en el porcentaje de vehículos matriculados en Bogotá (Cuadro 4). Con esta medida, y de mantenerse tanto la participación de las matrículas realizadas en Bogotá en 2003, como la actualización a valores comerciales de las tablas del Ministerio, deben generarse ingresos adicionales cercanos a los \$160 mil millones en los próximos cuatro años por concepto del impuesto de vehículos.

De otra parte, con la expedición del Acuerdo 65 de 2002 se amplió el universo de sujetos pasivos de retención en ICA, al introducirse la retención en operaciones con tarjetas crédito y débito, y se establecieron reglas para la aplicación de este sistema². Durante los cuatro primeros bimestres del año gravable 2002 se recaudaron por concepto de retenciones \$63.1 mil millones. Con la implementación del Acuerdo mencionado, el recaudo por retenciones para estos mismos períodos de 2003 ascendió a \$97.1 mil millones; esto significa un incremento en el recaudo por retenciones del 53.8%.

Otra gestión que vale la pena mencionar fue la de lograr que se incluyera en la Reforma Tributaria Nacional (Ley

Cuadro 4

Resultados Media Hora Adicional en el Pico y Placa Vehículos Matriculados en Bogotá

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Impuestos

*Fecha corte agosto 2003

788 de 2002) la devolución de la fiscalización al impuesto al consumo de cerveza. El recaudo adicional aproximado para 2003 por este concepto es de \$3.000 millones y para el año 2004 se espera que sea de \$4.000 millones.

b. Cambios en tarifas y descuentos

Durante 2002 se logró el incremento en las tarifas del impuesto de Industria y Comercio, ICA, en 20% en 2002 y en 15% adicional en 2003. Se estima que esta reforma generará \$206.8 mil millones adicionales desde 2003 y para 2004 se espera un recaudo adicional permanente de \$15 mil millones.

Como resultado de la exitosa gestión con el Gobierno Nacional y el Congreso, se logró incluir en la Reforma Tributaria Nacional (Ley 788 de 2002) un incremento del 5% en la tarifa de la Sobretasa a la Gasolina, que generará cerca de \$21.039 millones de pesos adicionales en 2003 y \$27.9 mil millones de manera permanente a partir de 2004.

Otro importante cambio en materia de tarifas fue la eliminación del descuento por pronto pago del 15% en los impuestos Predial y Vehículos y la modificación al sistema

¹ Los ingresos tributarios aportaron en promedio el 94.1% anual de los ingresos corrientes entre 1998 y 2000; sin embargo, el alto crecimiento de los mismos registrado en los últimos años repercutió en el aumento de esta participación promedio, al 96.3% anual entre 2001 y 2003.

² Con la ampliación de este mecanismo se disminuye la posibilidad de evasión.

	2001	2002	2003
Inexactos	42.102	62.151	65.767
Predial	42.102	53.413	30.406
Vehículos		6.738	17.834
ICA		2.000	17.527
Omisos	147.901	576.837	802.330
Predial	147.901	497.380	695.213
Vehículos		74.457	81.488
ICA		5.000	25.629
Morosos	40.708	166.769	130.685
Predial	40.708	126.769	105.086
Vehículos	N.A	N.A	N.A
ICA		40.000	25.599
Total	230.711	805.757	998.782
Predial	230.711	677.562	830.705
Vehículos	-	81.195	99.322
ICA	-	47.000	68.755

Cuadro 5
Formularios Sugeridos Enviados a Omisos,
Inexactos y Morosos

Fuente: Subdirección de Impuestos a la Propiedad -
Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo.
Nota: 1/ Corresponde a lo programado.

preferencial de pagos para el Impuesto Predial. Con esta última medida, a partir de 2003 los predios residenciales de estratos 1 y 2 con avalúos superiores a \$40.000.000 (año base 2002) pagarán por el sistema de Autoavalúo. Se estima que estas reformas generarán ingresos adicionales permanentes por \$17.7 mil millones desde 2003.

En lo relacionado con el impuesto de publicidad exterior visual, la Administración Distrital realizó la gestión para que el Ministerio del Interior elevara una consulta ante el Consejo de Estado para precisar la viabilidad y alcances de este tributo. Se obtuvo un pronunciamiento positivo de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el cual aclaró las dudas existentes y estableció la posibilidad de cobrar este tributo por parte de las entidades territoriales. Existe una alta probabilidad de que el Concejo apruebe en diciembre de 2003 la creación de este impuesto³, que le generaría al Distrito la suma de \$2.000 millones adicionales permanentes.

La Secretaría de Hacienda del Distrito también gestionó ante el IGAC una modificación en la definición del destino económico de los lotes, de manera que se aclare el vacío

que hoy dificulta los procesos de determinación y fiscalización de estos predios.

c. Gestión antievasión

A partir del último trimestre de 2001, la Administración rediseñó sus programas de lucha contra la evasión y la morosidad, introduciendo estrategias novedosas y profundizando de manera simultánea en el conocimiento de las poblaciones objetivo.

El mayor cambio introducido a la estrategia antievasión consistió en la adopción de una gestión persuasiva de cobro de carácter masivo para contribuyentes inexactos y omisos de predial, vehículos e industria y comercio, la cual permitió aumentar considerablemente la cobertura de las acciones de la Dirección de Impuestos (Cuadro 5). Los resultados de esta estrategia se reflejan en el alto nivel de recaudo del impuesto no vegetativo –es decir, el impuesto pagado mediante declaraciones presentadas de manera inoportuna–registrado en las vigencias 2002 y 2003.

Otras acciones desarrolladas en los últimos tres años para recuperar la cartera morosa y aconductar a los con-

IMPUESTO	2001	2002	2003
Predial Unificado	1	-	-
Vehículos Automotores*	6	54	60
Industria y Comercio	4	8	5
Sobretasa a la Gasolina	-	4	2
Consumo de Cerveza	-	-	1
Espectáculos Públicos	-	-	3
Total	11	66	71

Cuadro 6

Operativos de Fiscalización 2001 - 2003

Fuente: Subdirección de Propiedad - Subdirección de Producción y Consumo
Fecha de corte: 30 de noviembre de 2003

tribuyentes omisos e inexactos se mencionan a continuación.

1. Adopción, para el primer semestre de 2001, de la tasa de interés de mora preferencial que autorizó la Ley 633/00.

2. Implementación de estrategias de cobro masivo por *outsourcing* y *call-centers*: cobro a través de agentes especializados, bien sea en forma personal o llamadas telefónicas, mediante las cuales se busca que los contribuyentes morosos se pongan al día con sus obligaciones tributarias. Con este tipo de estrategias se han contactado 365.000 contribuyentes y se ha obtenido un recaudo directo de \$15,475 millones durante el último trienio.

3. Elaboración de un plan específico de cobro para reinidentes de ICA: este Plan consistió en categorizar aquellos contribuyentes que presentaban una mora reiterada durante diferentes vigencias. Una vez detectados, se utilizó un proceso combinado de cobro persuasivo y coactivo.

4. Realización de operativos de fiscalización y control de los impuestos de vehículos, industria y comercio y combustibles, orientados a aumentar la percepción de riesgo en los contribuyentes: durante el año 2002 se realizaron en diferentes puntos de la ciudad 66 operativos de control y durante 2003 (a noviembre 30) se han adelanta-

do 71. A noviembre de 2003 se habían cerrado 89 establecimientos de comercio como resultado de estos operativos.

5. Trabajo conjunto con los Departamentos del país para el control de los impuestos al consumo.

6. Construcción del componente de excluidos y exentos del universo de predial e identificación del universo de omisos e inexactos de predial y vehículos.

7. Actualización de la cuenta corriente de los contribuyentes del impuesto predial unificado. En 2000 existían cerca de 2.2 millones de declaraciones tributarias sin afectar la cuenta, por problemas de errores en las direcciones. A la fecha quedan 374.872 documentos pendientes por afectar cuenta.

8. Firma de convenios interinstitucionales para el cruce de información de los impuestos de industria y comercio, predial y vehículos, con la DIAN, la Cámara de Comercio, la Secretaría de Tránsito, el SETT y la Superintendencia de Notariado y Registro. Estos cruces de información permitirán aumentar las coberturas en el control de las obligaciones tributarias.

9. Convenio para la simplificación de trámites, homologación de la codificación de actividades económicas e

* El tributo ya fue aprobado en la Comisión de Presupuesto.

VIGENCIA FISCAL	MILLONES DE PESOS CORRIENTES	MILLONES DE PESOS CONSTANTES/2, 2003=100
2000	129.669	159.472
2001	139.512	159.384
2002	158.285	169.016
2003 (meta)	177.211	177.211

intercambio de información (DIAN-SHD-CCB-CONFECAMARAS): garantiza que el 100% de las novedades registradas ante el Registro Mercantil sean reportadas a la Dirección Distrital de Impuestos (DDI) y a la DIAN; se elimina así la duplicidad de trámites para los contribuyentes. Gracias al convenio, aumentó el número de contribuyentes inscritos en el Registro de Información Tributaria (de 57 a 162 diarios, en promedio) y disminuyó el costo de la inscripción para la Administración (de \$990 a \$27).

Como consecuencia de las acciones descritas, entre 2001 y 2003 la ciudad recuperó \$505.6 mil millones (pesos de 2003)⁴. En términos nominales, el recaudo por gestión antievasión aumentó, frente al recaudo observado por este mismo concepto en 2000, en más de \$9.8 mil millones en 2001, en \$28.6 mil millones en 2002 y en 47.5 mil millones en 2003 (Cuadro 7).

Otros logros en materia de gestión antievasión incluyen el cálculo de incumplimiento, evasión y morosidad de los impuestos Predial, vehículos e ICA, la definición y cuantificación de las causas de la disminución de las ventas de gasolina en Bogotá, y el diseño e inicio de la implementación de una estrategia de cartera orientada a eliminar el rezago en la gestión del 100% de cartera anterior al año 2002 y a normalizar la gestión regular de la cartera de ese año en adelante.

Cuadro 7

Recaudo por gestión antievasión /1

Fuente: DDI - Asesores del Despacho, con base en SOT
1/ Incluye efecto directo, multiplicador e inercial. Cifras preliminares, con base en SOT, a noviembre de 2003, para los años 2000 a 2002; proyección a noviembre 4 de 2003 para 2003.
2/ Supuesto de inflación para 2003: 6,78%.

Asimismo, se elaboró el Sistema de Información de Negocios del Distrito (SINDI), una herramienta informática para apoyar la gestión antievasión del Impuesto de Industria y Comercio. Este sistema cruza fuentes de información externa para la identificación de evasores por omisión e inexactitud del ICA.

d. Cultura tributaria

Como parte de las acciones adelantadas en materia de cultura tributaria, se implementó el proyecto *110% con Bogotá*, el cual consistió en permitir que los contribuyentes de los impuestos Predial e Industria y Comercio contribuyeran voluntariamente con un 10% adicional a su impuesto a cargo. Los recursos obtenidos de estas contribuciones voluntarias fueron asignados con base en los resultados de un ejercicio de presupuesto participativo, en el cual quienes aportaban el 10% adicional decidían la destinación de estos entre un conjunto limitado de proyectos. Durante 2002 un total de 63.396 contribuyentes aportaron \$1.177 millones. En 2003, con corte a noviembre, 48.8 mil contribuyentes han aportado \$883 mil millones.

De otra parte, se aumentó el número de contribuyentes a los que se les enviaron declaraciones sugeridas. En 2003 se enviaron declaraciones sugeridas a 1.517.920 contribuyentes del impuesto Predial Unificado (98% de los predios sujetos del Distrito), medida que obtuvo un 80% de acep-

tación dentro de los contribuyentes; mientras que para el año 2002 se habían enviado 1.472.742 formularios, llegando al 89.2% del universo de predios obligados a declarar el impuesto. Igualmente se enviaron 273.319 declaraciones sugeridas del impuesto sobre vehículos automotores en 2003 (50% del total de vehículos matriculados en la ciudad; en 2002, año en el que se aplicó por primera vez esta estrategia, se llegó al 38% del universo de contribuyentes); el 44% de los contribuyentes expresó su aceptación.

Como parte de esta estrategia también se adelantaron campañas con concesionarios, se lograron acuerdos con el SETT para mejorar la atención, y se diversificaron las alternativas de pago de los contribuyentes: se han ampliado las entidades bancarias autorizadas a recaudar los impuestos (15 entidades bancarias) y se habilitaron medios electrónicos de pago e Internet (7 bancos para predial y vehículos y 2 para ICA).

A diferencia de la DIAN, que tan sólo ofrece declaración por medios electrónicos como el Internet, el Distrito Capital ofrece en la actualidad a sus contribuyentes la opción de declaración y pago por este medio.

e. Logros en la definición del nuevo Régimen de Transferencias (Ley 715 de 2001)

La modificación al régimen de transferencias intergubernamentales fue un componente central dentro del conjunto de reformas que propuso el Gobierno Nacional en el año 2000 con el fin de reducir su déficit fiscal. El Congreso, por iniciativa del Gobierno, aprobó en junio de 2001 el Acto Legislativo 01/01, modificando los Artículos 356

y 357 de la Constitución Política, los cuales contenían los lineamientos fundamentales del sistema de transferencias. Con el fin de reglamentar las nuevas disposiciones del Acto Legislativo en mención, en diciembre de 2001 se expidió la Ley 715, que modificó la Ley 60 de 1993 (reglamentaria de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política).

Tanto en el debate del Acto Legislativo, como en el de la reforma a la Ley 60 de 1993, el Distrito (en cabeza de las Secretarías de Hacienda, Salud y Educación) participó activamente en la discusión a través de documentos entregados a congresistas, reuniones sostenidas con ellos, artículos de prensa y reuniones con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, expresando la posición de Bogotá frente a los respectivos articulados.

* Este recaudo corresponde en cada año al total del componente no vegetativo del impuesto, que, como ya se había mencionado, corresponde a aquel pagado de manera inoportuna, por morosos y evasores. A pesar de que los contribuyentes inoportunos de todas las vigencias conforman el universo potencial que enmarca los programas de fiscalización y cobro, es importante aclarar que no todo el recaudo de los contribuyentes inoportunos es atribuible de manera directa a las acciones realizadas a través de los programas que ejecuta la DDI. Así, el recaudo no vegetativo tiene tres componentes: (i) el impacto directo de la gestión realizada por la Administración; (ii) el efecto multiplicador que genera la gestión de la Administración; y (iii) uno inercial, dado que independientemente de las acciones que realice la Administración para atacar la evasión siempre habrá un porcentaje de contribuyentes que declara y/o paga de manera inoportuna, pero hay convicción de que parte de este segmento de inoportunos puede aconductarse en la medida en que se divulgue una cultura tributaria. A partir de 2002 se desarrolló una metodología que permite calcular el primer componente, el impacto directo de la gestión realizada, pero aún no es posible hacer estimaciones desagregadas de los componentes multiplicador e inercial.

SECTOR	2001	2002*	PROYECCIÓN 2003	CREC 02/01	CREC 03/02
Educación	673.416	662.476	711.868	-1,6%	7,5%
Salud	229.258	263.647	286.993	15,0%	8,9%
Propósito General	69.878	121.630	170.195	74,1%	39,9%
Alimentación Escolar	0	3.726	4.102		10,1%
Total	972.552	1.051.479	1.173.158	8,1%	11,6%

Cuadro 8

Transferencias al Distrito (Ley 715) 2001-2003 (Millones de pesos constantes 2003)

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto
*En el año 2002 se tuvieron en cuenta once docenas partes.

CONCEPTO	EJECUTADO				PROYECCION	% CRECIMIENTO	
	1997	2000	2001	2002	2003	2000/1997	2003/2000
A. Gastos de Funcionamiento	833.493	880.106	905.528	764.703	735.811	6%	-16%
1. Administrativos y Operativos	407.411	417.195	452.444	333.643	296.282	2%	-29%
- Servicios Personales	232.902	264.366	275.775	216.963	184.397	14%	-30%
- Gastos Generales	64.157	62.056	72.853	52.675	55.952	-3%	-10%
- Aportes Patronales	110.352	90.772	103.817	64.005	55.933	-18%	-38%
2. Transferencias de Funcionamiento y Otros	426.082	462.911	453.084	431.060	439.529	9%	-5%

Cuadro 9

Administración Central

Comportamiento de los Gastos de Funcionamiento 1997-2003 (Millones de Pesos de 2003)

Fuente: SHD - Dirección de Presupuesto.

Como resultado de las gestiones del Distrito se lograron beneficios concretos para Bogotá bajo el nuevo esquema, como, por ejemplo, la inclusión en los costos de educación de los gastos financiados con recursos propios de los Distritos, la inclusión de los Distritos como beneficiarios de la nueva asignación especial para alimentación escolar y el aumento de la proporción de Propósito General a distribuir por concepto de población. Respecto a este último aspecto, la Nación no aceptó cambiar el indicador de pobreza relativa y disminuyó la proporción de recursos a distribuir por eficiencia administrativa y eficiencia fiscal de 15% a 10%, pero incrementó la proporción a distribuir por población urbana y rural de 30% a 40%, lo que benefició claramente a Bogotá. Como se aprecia en el Cuadro 8,

los recursos para el sector Salud se incrementaron en 15% en 2002 y 8.9% en 2003 y los de Educación crecieron en 7.5% en 2003, sin incluir la asignación especial para alimentación escolar creada con la Ley 715 de 2001. Los recursos para Propósito General crecieron un 74.1% entre 2001 y 2002 y en 2003 su crecimiento fue de 39.9%.

3. CONTROL DE LOS GASTOS

a. Reducción de los gastos de funcionamiento vía reestructuración de entidades y aplicación de políticas de austeridad

En materia de gastos la Administración Distrital realizó grandes esfuerzos de austeridad, que han resultado en ahorros importantes de recursos y se han orientado a la finan-

ciación de las inversiones que requiere la ciudad. Los gastos de funcionamiento decrecieron 16% real entre 2000 y 2003 (una reducción de \$144.295 millones de 2003), gracias a los esfuerzos adelantados en la reestructuración de las entidades distritales, medidas de austeridad en gastos generales y otros rubros de servicios personales, incrementos salariales por debajo de la inflación y alineación del régimen prestacional del Distrito con el de la Nación (Cuadro 9).

Con respecto al primer grupo de medidas, el Distrito Capital llevó a cabo procesos de reestructuración y modernización institucional en 2001, que implicaron la supresión de 5.375 cargos (incluyendo Contraloría y Concejo), decisión que generó un ahorro en plantas de personal de aproximadamente \$94 mil millones en 2001 y de \$158 mil millones de manera permanente a partir de 2002⁵.

Adicionalmente, con el Decreto 1919 de 2002 se unificó el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y trabajadores oficiales de la Nación y el Distrito, lo que permitió un ahorro de \$29 mil millones anuales permanentes en gastos de funcionamiento.

Asimismo, el Distrito se ahorró de manera permanente la suma de \$10 mil millones anuales con la supresión o fusión de entidades Distritales como el Fondo Rotatorio del Concejo, el Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos (SISE) y la Caja de Previsión Social.

b. Disminución del rezago presupuestal

En el periodo 1998-2000 las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital constituyeron reservas presupuestales⁶ en montos considerables; mien-

tras que en 1998 fueron del orden de \$1.168.029 millones de 2003, en 1999 ascendieron a \$2.444.560 millones y en el año 2000 fueron de \$1.710.311 millones. En la Administración Central las reservas constituidas se presentan por su parte en el Cuadro 10 (en la siguiente página).

Al cierre del año 2000 se constituyeron reservas presupuestales en la Administración Central por \$999.054 millones (Cuadro 10), financiadas en parte importante con crédito que no fue gestionado ni contratado. La actual Administración tuvo que gestionar y contratar en la vigencia 2001 recursos del crédito por \$555.144 millones de 2003 para darle cumplimiento a las obligaciones adquiridas por la anterior Administración, con el objeto de que las obras que se encontraban en ejecución no quedaran paralizadas y se viera afectada la ciudad. La diferencia fue asumida con la disponibilidad de tesorería y otros recursos por \$443.910 millones. La política de financiación de las reservas cambió sustancialmente a partir de 2001, pues no se constituyeron reconocimientos con base en recursos del crédito no contratados.

La necesidad de endeudarse para financiar las reservas comprometió seriamente las finanzas del Distrito, especialmente en 2001. A ello se sumó la presión de mediano

⁵ Es conveniente aclarar que el cálculo del ahorro difiere del cálculo de reducción de gastos pues el primero se realiza comparando los gastos efectivamente ejecutados con los gastos que se observarían si creciera todos los años con la inflación.

⁶ Incluye las reservas de la Administración que a su vez contemplan las reservas por Transferencias a los Establecimientos Públicos y a otras entidades. Igualmente comprende la totalidad de reservas constituidas por los Establecimientos Públicos.

CONCEPTO	RESERVAS CONSTITUIDAS					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	630.639	1.413.426	999.054	604.403	648.258	729.934
FUNCIONAMIENTO	45.891	29.443	42.085	43.931	33.094	12.540
DEUDA	0	2.851	2.381	5.665	171	0
INVERSIÓN	584.748	1.381.133	954.588	554.806	614.992	717.394

Cuadro 10

Administración Central Distrital, Montos Constituidos Reservas Presupuestales 1998-2002
(Millones de pesos de 2003)

Fuente: SHD-Dirección Distrital de Presupuesto-SFD
1/ Proyección Situación Fiscal con Adición Río Bogotá

CONCEPTO	2003	2003
	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Disponibilidad de Fondos (1)	552.027	590.956
Menos (-):		
Cuentas por Pagar	-38.418	-36.318
Reservas Presupuestales	-729.934	-690.039
Exigibilidades (2)	-768.352	-726.357
Saldo a Financiar (3)=(1)+(2)	-216.324	-135.401
Más (+):		
Reconocimientos (4):	216.324	162.362
- Recursos del Crédito Contratados	122.362	122.362
- Autorización Cupo de Crédito Autorizado 2003	53.962	0
- Utilidades ETB distribuidas pendientes de giro 2003	40.000	40.000
Situación Fiscal (5)=(3)+(4)	0	26.961

Cuadro 11

Cierre Fiscal 2003

Administración Central Distrital

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto

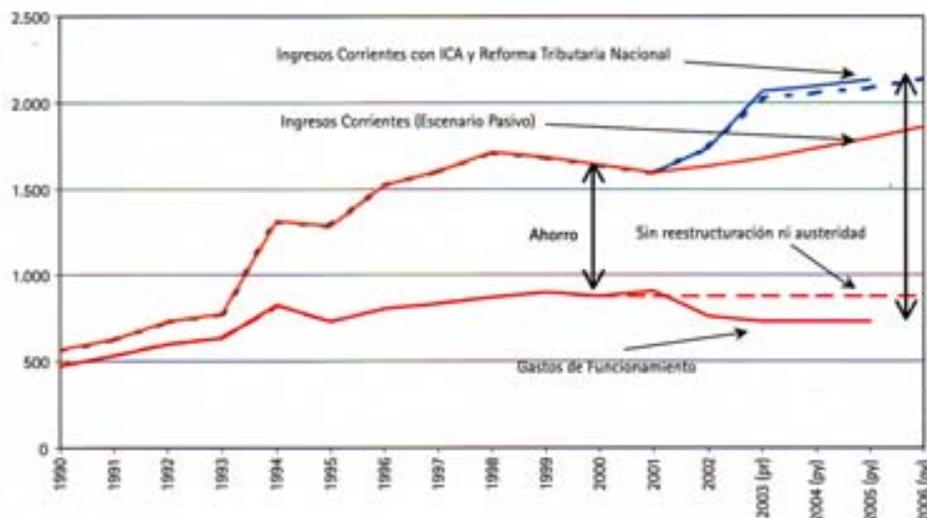


Gráfico 2

Aumento en el Ahorro Público

Nota: [py] proyección

Nota: [pr] preliminar

Nota: Los ingresos corrientes incluyen Reforma Tributaria Nacional y no incluyen Fondo Nacional de Regalías (FNR)

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estudios Económicos

y largo plazo (no fue prevista por la anterior Administración) que sobre los gastos de operación y mantenimiento generó el aumento fuerte de la inversión que se produjo en los años 1999 y 2000.

Al cierre de la vigencia 2003, El Gobierno Distrital espera terminar con una situación fiscal en equilibrio, en la cual se proyecta constituir reservas presupuestales por \$730 mil millones. La financiación de dichas reservas sería la siguiente: \$552 mil millones se cubrirían con recursos disponibles en la Tesorería, \$122 mil millones con recursos del crédito contratado con la Banca Multilateral y tan solo \$54 mil millones con crédito ordinario por contratar. Es decir, solamente el 7.4% de la financiación de las reservas está por contratar (Cuadro 11).

En el evento en que el Concejo Distrital no aprobara la adición de los recursos del Río Bogotá que se tramita ante la Corporación, el cierre proyectado alcanzaría un superávit fiscal aproximado de \$27.000 millones, lo cual quiere decir que no se requeriría contratar recursos del crédito ordinario.

3. AUMENTO DEL AHORRO PÚBLICO Y CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN

Como resultado de las estrategias para el fortalecimiento de los ingresos, especialmente los corrientes, y con la reducción en los gastos de funcionamiento, el Gobierno Distrital aumentó el ahorro en aproximadamente \$550 mil millones (pesos de 2003) y generó así recursos permanentes adicionales para el financiamiento de la inversión (Gráfico 2).

Como resultado del aumento en el ahorro público, se incrementó la participación de la inversión en el gasto total

y se redujo la participación de los gastos de funcionamiento. Bogotá es hoy una de las ciudades con mayor participación de la inversión en el gasto total a nivel internacional.

El grueso de la inversión del Distrito se destina al sector social. 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 del Distrito Capital en el periodo 2001 – 2003 (Cuadro 12). Si a ella se suma la inversión en Transporte y Espacio Público, que debe considerarse en gran medida como inversión social (es sobre todo inversión en Transmilenio), este porcentaje asciende a 88.1%. La inversión social (sin incluir Transporte y Espacio Público) pasó de \$2.372.560 millones en 2001 a \$3.358.404 millones en 2003 (millones de pesos constantes de 2003).

4. EL RETORNO A SUPERÁVIT FISCALES

Las finanzas pasaron de un déficit en 1997, a superávit crecientes en 1998 y 1999 y a un elevado déficit en 2000. La constitución de reservas no financiadas en 2000 generó un déficit fiscal en 2001. En 2002 y 2003 se logra de nuevo obtener superávit fiscales (Cuadro 13).

El Gráfico 3 presenta la misma información en porcentaje del PIB.

5. EL LOGRO DE LA AUTOSOSTENIBILIDAD EN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

La Administración Distrital realizó un mayor esfuerzo de control en la ejecución de los gastos de las entidades descentralizadas y buscó que éstas aumentaran el recaudo de sus ingresos propios, lo cual contribuyó a reducir consi-

SECTOR / ENTIDAD	2001	2002	2003	% PARTICIPACION 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%

Cuadro 12
Inversión Directa Sectorial 2001 - 2003
Presupuesto General
(Millones de Pesos constantes de 2003)
Fuente: SIRD, Dirección Distrital de Presupuesto.

NOMBRE DE CUENTA		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 py
1	INGRESOS	2.773.149.736	2.336.515.754	4.268.328.564	3.073.818.028	3.091.639.255	3.492.159.132	3.641.067.388
1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.792.414.508	1.921.549.567	1.898.733.937	1.815.105.528	1.668.654.684	1.797.427.492	2.147.478.388
1.1.1	INGRESOS TRIBUTARIOS	1.568.542.840	1.642.783.319	1.610.916.531	1.600.244.556	1.574.170.380	1.725.066.882	2.009.705.000
1.1.2	NO TRIBUTARIOS	35.267.767	41.689.369	51.194.519	37.400.595	26.372.074	14.997.595	65.752.000
1.1.3	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	252.298	83.966	0	417.430	319.907	1.182.064	1.070.388
1.1.4	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	151.621.697	211.809.304	156.815.032	111.356.683	63.722.661	49.847.813	70.951.000
1.1.5	OTROS INGRESOS CORRIENTES	36.729.906	25.183.810	79.807.856	65.686.264	4.069.682	6.333.129	0
1.2	INGRESOS DE CAPITAL	980.735.228	414.966.187	2.369.594.627	1.258.712.501	1.422.984.571	1.694.731.640	1.493.589.000
1.2.1	VENTA DE ACTIVOS FUOS	0	0	0	0	299.878	0	0
1.2.2	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	844.022.886	397.793.447	951.932.930	740.282.294	1.046.940.222	1.117.890.722	1.184.597.000
1.2.3	OTROS INGRESOS DE CAPITAL	136.712.341	17.172.739	1.417.661.697	518.430.206	375.744.471	576.840.918	308.992.000
2.	PAGOS	2.982.962.293	2.116.205.967	3.518.790.545	4.064.146.006	3.652.566.440	3.139.541.295	3.408.967.388
2.1	PAGOS CORRIENTES	1.083.739.882	1.036.092.332	1.184.599.580	1.239.403.883	1.395.398.579	1.052.193.025	959.566.400
2.1.1	FUNCIONAMIENTO	898.931.937	818.193.154	1.005.982.378	1.092.573.703	1.128.789.726	867.751.678	720.889.000
2.1.2	INTERESES	184.807.945	217.897.728	178.617.203	146.380.661	198.870.567	184.229.028	184.999.400
2.1.3	OTROS PAGOS CORRIENTES	0	1.450	0	448.519	67.738.286	212.318	53.678.000
2.2	PAGOS DE CAPITAL	1.899.222.411	1.080.113.635	2.334.190.964	2.824.742.123	2.257.167.861	2.087.348.270	2.449.400.988
2.2.1	INVERSION	1.131.061.799	660.691.541	1.326.903.842	1.225.921.104	980.883.384	1.105.223.369	1.252.987.000
2.2.2	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	768.160.612	419.422.093	1.007.287.123	1.598.821.019	1.276.284.477	982.124.901	1.196.413.988
3	PRESTAMO NETO (CON SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO)	0	0	0	-123.337.469	0	1.007.416	0
4	DEFICIT/ SUPERAVIT	-209.812.558	220.309.787	749.538.020	-866.990.509	-560.927.185	351.610.422	232.100.000

Cuadro 13
Balance Fiscal -Operaciones Efectivas de Caja, 1997-2003 py
(Miles de pesos constantes de 2003)
Fuente: Dirección Distrital de Tesorería y
Dirección Distrital de Contabilidad
Cálculos: Dirección de Estudios Económicos

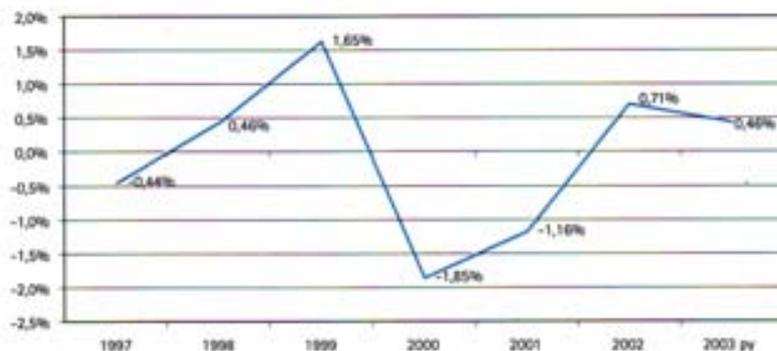


Gráfico 3
Administración Central: Superávit o Déficit de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) como % del PIB Distrital
Fuente: SIRD, Dirección de Estudios Económicos
Nota: [py] proyección

derablemente las transferencias que el nivel Central les entrega cada año para financiar sus gastos. Estos esfuerzos permitieron que en algunas entidades se disminuyera considerablemente el déficit, e incluso en algunos casos se pasara de una situación deficitaria a superavitaria. A continuación se mencionan algunos de estos casos.

a. Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

Los recursos para funcionamiento transferidos al IDU por la Administración Central disminuyeron de \$32.570 millones en 2000 a \$21.702 millones en el año 2003 (p), lo que equivale a una reducción del 33%. El IDU logró reducir su déficit en 76% entre 2000 y 2002, al pasar de \$171.964 millones a \$41.379 millones. Para 2003 se espera un déficit de \$12.000 millones.

Asimismo, se logró de la Nación el compromiso de vigencias futuras para Transmilenio para el período 2006–2016 por US\$ 980 millones, que completa los aportes por US\$ 1.280 millones del Acuerdo Marco de 1998.

Para las troncales de Transmilenio se dejó garantizado el mantenimiento de toda la infraestructura del sistema. Para la Fase I se contrató el mantenimiento por 5 años; para la Fase II, quedó incluido en los contratos de construcción. En otras obras de infraestructura, todo lo construido a partir de 2002 tiene mantenimiento garantizado por 2 años.

b. Transmilenio

La Administración Central transfirió para funcionamiento \$3.988 millones en 2000 y \$4.542 millones en 2001. En 2002 y 2003 no se hicieron transferencias, ya que la Empresa está financiando la totalidad de su funcionamiento con recursos propios. Los ingresos propios de la entidad

aumentan por la entrada en funcionamiento de la Fase II (Américas, Suba, NQS).

Igualmente se gestionó el incremento del 3% al 4% sobre la participación de la venta de pasajes de los contratos de la Fase I. Para la Fase II, adicionalmente se tendrá una participación del 3.53% sobre los ingresos de los operadores. De otra parte, los nuevos operadores pagarán a Transmilenio \$20 millones por cada vehículo a los seis (6) meses de vinculado.

A partir del año 2004 se empiezan a percibir recursos por explotación de publicidad. Igualmente los costos de aseo y vigilancia del sistema Fase II se asumen con carga a los recursos que percibe Transmilenio por los aportes que pagan los operadores sobre la venta de pasajes.

c. Hospitales

Con la implementación de las políticas de fusión de hospitales y racionalización de plantas, se logró reducir el déficit de las Empresas Sociales del Estado de \$82.000 millones en 1998 a \$6.500 millones en 2003.

d. Fondo de Educación y Prevención Vial (Fondatt)

Pasó de tener un déficit de \$14.416 millones en 2001 a un superávit de \$3.259 millones en 2002. Esto se debe a un mayor control en la ejecución del gasto de acuerdo con el comportamiento de los ingresos y a la entrada en vigencia del Nuevo Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), el cual permitió un mayor recaudo mensual, por multas, que pasó de \$2.000 millones hasta octubre de 2002, a \$6.500 millones desde noviembre y durante el transcurso de 2003. Adicionalmente, la implementación de medidas para la recuperación de cartera, como la retención de

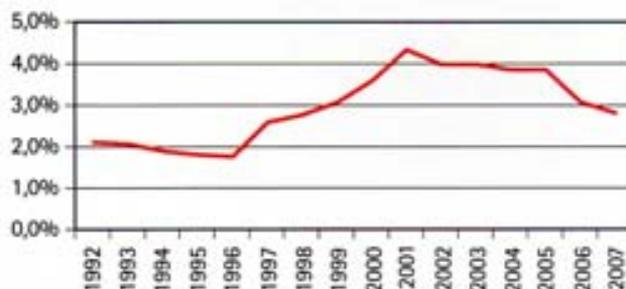


Gráfico 4
Saldo Deuda / PIB 1992 -2007
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Crédito Público.



Gráfico 5
Intereses / Ahorro Operacional 1992-2007-
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Crédito Público

licencias de conducción (declarada inexecutable) y las campañas masivas, entre otras, permitieron un mayor recaudo de ingresos que se ha reflejado en la eliminación del déficit y la generación de excedentes financieros.

e. Metrovivienda

Desde su creación ha financiado sus gastos de funcionamiento con recursos de la Administración Central, situación que cambia en la vigencia 2004, puesto que éstos serán financiados con recursos propios derivados de la venta de bienes. Se ha pasado de recaudar recursos por valor de \$5.143 millones en el año 2001, a \$11.151 millones programados para el año 2004.

6. MANTENIMIENTO DE NIVELES DE DEUDA SOSTENIBLES

La deuda del Distrito Capital presenta en 2003 niveles bajos y sostenibles. La deuda pasó de US\$ 576.2 millones

en 1997 a US\$ 600.7 millones en 2000 y a US\$ 685 millones en 2003. Es decir entre 2000 y 2003 la deuda tuvo un incremento mucho menor del presentado entre 1995 y 1997, el cual fue de US \$203 millones. Como se verá a continuación, los indicadores de Ley 358 de 1997 (saldo de deuda sobre ingresos corrientes e intereses sobre ahorro operacional) tendrán al final de 2003 niveles similares a los alcanzados en diciembre de 2000 (Gráficos 4, 5 y 6). La deuda del Distrito representa tan sólo el 4% del PIB de Bogotá.

El indicador de intereses sobre ahorro operacional pasó de 14,2% en 1997 a 14,5% en 2000 y a 12,99% en 2003.

El indicador de saldo de deuda sobre ingresos corrientes por su parte pasó de 47,2% en 1997 a 60,7% en 2000 y a 64,9% en 2003.

Cabe mencionar que la proyección de los indicadores al finalizar el año 2003 es de 12,99% (Intereses / Ahorro Operacional) y de 64,9% (Saldo de la Deuda / Ingresos Corrien-

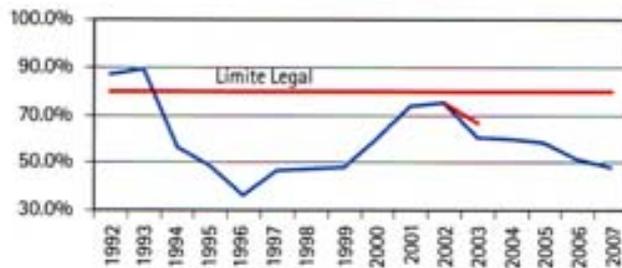


Gráfico 6

Saldo Deuda / Ingresos Corrientes 1992-2007

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Crédito Público

tes). Sin embargo, al considerar los Ingresos Reales del año 2003, los indicadores tendrían un nivel cercano a 10.2% y 61.5% respectivamente, lo cual refleja que esta Administración va a dejar los indicadores de la Ley 358 de 1997 en niveles similares a los de diciembre de 2000 (14.5% y 60.7%).

Con el objetivo de mejorar el perfil de la deuda y reducir el riesgo cambiario, la Administración ha efectuado operaciones de sustitución de créditos en condiciones más favorables y desde mediados de 2002 viene adelantando operaciones de cobertura.

En el año 2003, a fin de continuar con la política de diversificación de fuentes y con el objetivo de mejorar la administración financiera de las obligaciones del Distrito, se puso en marcha el Programa de Emisión y Colocación de Bogotá D.C. (\$600 mil millones), el cual fue estructurado por la Administración desde el año 2001. Mediante este Programa la Administración busca disminuir el costo financiero de la deuda del Distrito Capital en el mediano y largo plazo, crear un mecanismo de financiamiento que le permita al Distrito acceder continuamente a los recursos provistos por los diferentes inversionistas nacionales, reduciendo así el riesgo de refinanciación y posicionar al Distrito Capital como uno de los principales actores del mercado de capitales interno.

Es también importante resaltar que en la presente Administración, y por primera vez en la historia del Distrito Capital, se colocaron bonos en los mercados internacionales a través de la Primera Emisión de Bonos Externos de Bogotá D.C. por US\$100 millones. 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.

7. RESERVAS PARA EL PAGO DE PENSIONES, CESANTÍAS Y PASIVOS CONTINGENTES

La Administración actual manejó responsablemente el tema de las reservas para cubrir los pasivos pensionales, de cesantías y contingentes del Distrito. La Secretaría de Hacienda se trazó como meta disponer de reservas en el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá por \$100.000 millones a diciembre del presente año, meta que va a alcanzarse. A estas reservas se les deben sumar los recursos consolidados en el Fonpet para Bogotá, que a octubre 31 de 2003 ascendían a \$184 mil millones. Con ambas fuentes, al final del año el Distrito contaría con un poco más de \$284 mil millones de reservas para cubrir el pasivo pensional, la cifra más alta de reservas constituidas en el Distrito.

Asimismo, el Gobierno Distrital expidió el Decreto No. 391 de 2003, que obliga a incrementar cada año en al menos \$30.000 millones de pesos la porción reserva del patrimonio autónomo; este valor se incrementará año a año con el IPC hasta 2010, fecha en la cual los rendimientos del capital ahorrado permitirán cumplir con los compromisos del pasivo pensional. Con estas medidas se busca asegurar el pago de las obligaciones para con los pensionados.

El pasivo actuarial por cesantías consolidadas de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos cayó de \$288.216 millones en 2000 a \$167.413 millones en 2002 y a \$82 mil millones en 2003. Para financiar este pasivo, la Secretaría de Hacienda diseñó una estrategia para provisionarlo en los próximos tres años, arrancando con el presupuesto de 2004, en el que se apropiaron \$10.000 millones en este periodo.

Igualmente la Secretaría desarrolló el proceso de identificación, clasificación y cuantificación de los pasivos contingentes, específicamente de los contingentes judiciales. Con el presupuesto de 2003 se creó el Fondo de Pasivos Contingentes, al que se le apropiaron \$2.000 millones. Para 2004 se incluirán otros \$3.000 millones, sumas a las que se les deben adicionar las apropiadas en el Fondo de Compensación Distrital para estos propósitos y las correspondientes a sentencias judiciales en cada entidad.

B. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Con el fin de garantizar la sostenibilidad en la prestación de bienes y servicios a los bogotanos y alcanzar mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, la Administración desarrolló varios proyectos: a) Presupuesto Inteligente; b) creación de un grupo de gestión de ingresos; c) gestión de activos y pasivos; d) el modelo de proyecciones y sostenibilidad fiscal; y e) un sistema de información hacendario.

Estos instrumentos permiten el diseño de políticas sectoriales más creíbles, procesos transparentes para asignar y reasignar recursos con base en resultados y exigibilidad de los resultados a los que se compromete la Administración. Asimismo, la financiación es más predecible, teniendo en cuenta las inflexibilidades, las demandas de gasto de mediano plazo y los costos futuros de las políticas actuales.

a. Presupuesto Inteligente

Este tiene tres componentes:

1. Presupuesto por Resultados: establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano, que permite identificar los productos que entrega la Administración con los dineros que recibe y los beneficios e impactos sociales a los cuales apunta. Se ha desarrollado en 37 entidades distritales, y 10 localidades; en marzo de 2004 se tendrá información de resultados para las 20 localidades, cubriéndose así todo el Distrito.

2. Marco de Gasto de Mediano Plazo: es un referente de ingresos y gastos que apoya la toma de decisiones de asignación de recursos. En él se identifican los recursos necesarios y disponibles para la generación de bienes y servicios. Actualmente se dispone de este instrumento para los sectores de Educación, Salud, Bienestar Social, Seguridad y Cultura.

3. Sistema de Costeo por Actividades: es una herramienta que mide de manera precisa los recursos necesarios para la realización de actividades y su vinculación a la generación de bienes y servicios. El modelo de costos se definió para 20 entidades. A diciembre de 2003, 10 entidades cuentan con este modelo.

b. Creación del Equipo de Gestión de Ingresos

Ha permitido identificar oportunidades de corto plazo de generación de ingresos, y diseñar y apoyar la implementación de estrategias de corto y mediano plazo para mejorar la gestión de recaudo de los tributos administrados por la ciudad.

c. Gestión de activos y pasivos

La ciudad ha desarrollado el primer sistema a nivel nacional y de América Latina de administración del riesgo financiero para el sector público. Éste es un proyecto piloto a nivel mundial que permite definir portafolios de referencia para los activos y pasivos del Distrito y recomendar operaciones de cobertura.

d. Modelo de Proyecciones y Sostenibilidad Fiscal

Este modelo constituye un apoyo técnico en la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo para la ciudad, permitiendo proyectar los ingresos y las necesidades de financiamiento futuras de la Administración Pública Distrital y establecer las opciones de política financieras en el mediano plazo.

e. Sistema Integrado de Información Hacendaria

El liderazgo tecnológico de la Secretaría de Hacienda ha estado sustentado en el montaje y puesta en funcionamiento de tecnologías de información y comunicaciones, cons-

truyendo sistemas escalables, los cuales han sido evaluados por 70 entidades del orden Nacional, Departamental y Municipal, teniendo como resultado la celebración de 31 convenios de transferencia tecnológica (14 distritales, 14 nacionales y 3 territoriales) a través de la entrega en forma gratuita de una copia del software desarrollado y el *know-how* del mismo.

El software desarrollado es un sistema de la familia de los sistemas ERP (*Enterprise Resource Planning*) que apoya la gestión interna y externa de la Secretaría de Hacienda, automatizando los flujos de información administrativos, financieros, contables, y tributarios. Entre los principales sistemas desarrollados e implementados se encuentran el SISLA (Sistema Laboral para Pago de Pensionados), PERNO (Sistema de Personal y Nómina), Sistema Consolidador Contable, el PAC (Programa Anual de Caja), el DYPE (Sistema de Declaración y Pago Electrónico), el PREDIS (Presupuesto Distrital) y SEGPLAN (Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo), entre otros.

9. MEJORA EN LAS CALIFICACIONES DE RIESGO

Como resultado de las políticas mencionadas anteriormente, se logró en 2002 y por primera vez en la historia del Distrito la calificación AAA para operaciones en moneda nacional, calificación que se ratificó en 2003. Las mejores calificaciones reflejan la mayor solidez de las finanzas del Distrito y le permiten colocar deuda a menor costo, ahorrándole recursos a los bogotanos (Cuadro 14, en la siguiente página).

SOCIEDAD CALIFICADORA DE VALORES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DUFF AND PHELPS			AA+	AA+	AA+	AAA	AAA
BRC INVESTOR SERVICES S.A.						AAA	AAA
STANDARD AND POOR'S(1)							
Moneda Extranjera	BBB-	BBB-	BBB-	BB	BB	BB	BB
Moneda Legal	BBB-						
FITCH(1)							
Moneda Extranjera	BBB-	BBB-	BBB-	BB+	BB+	BB	BB
Moneda Legal	A	A	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
MODDY'S(1)							
Moneda Extranjera						Ba2	Ba2
Moneda Legal						Baa3	Baa3

Cuadro 14

Calificaciones de Riesgo 1997 -2003

(1) En proceso de revisión la calificación para el año 2003

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Crédito Público.









PERFIL DE LOS INVESTIGADORES

Javier Sáenz realizó estudios de doctorado en historia y filosofía de la educación en el *Institute of Education* de la Universidad de Londres. Fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Social y de la División de Educación y Cultura del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, y Director del Departamento de Psicología de la Universidad de los Andes. Su trabajo en investigación ha girado en torno a la pedagogía y la educación pública.

Mario González es antropólogo de la Universidad de los Andes. Tiene varios años de experiencia en labores editoriales vinculadas con documentos investigativos de entidades como la Fundación Antonio Restrepo Barco, Confecámaras, la Fundación Corona, entre otras. En 2003 fue contratado como investigador y redactor por la UNICEF para la elaboración del libro *Hacia la construcción de una ciudad más amable y justa. Políticas de niñez y juventud en Bogotá 2001-2004*.

José Fernando Hoyos es editor de ediciones y proyectos especiales de la revista *Semana* y fue jefe de redacción de la revista *Dinero*. Realizó estudios de maestría en ciencias políticas en la Universidad Javeriana y de historia en la Universidad Nacional. Ha publicado, como coautor, los libros *Los rostros del secuestro* y *De Las Delicias al infierno*. Su trabajo periodístico le ha valido varios premios y distinciones, entre los que se destaca el Premio Lorenzo Natali 2003, promovido por la Comisión Europea y la Federación Internacional de Periodistas.

Francisco Pérez-Calle realizó estudios de maestría en administración pública en el *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard. Ha trabajado como consultor del BID, el PNUD y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional en temas relacionados con los sistemas de protección social, el sector salud y la educación pública en el país. En la actualidad se desempeña como investigador de Fedesarrollo.

Eduardo Uribe es Director de los programas de postgrado en Evaluación de proyectos y en Economía ambiental y de los recursos naturales en la Universidad de los Andes. Realizó estudios de doctorado en fertilidad y manejo de suelos tropicales en la North Carolina State University. Fue Viceministro del Medio Ambiente, Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente, y Jefe de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

Alberto Maldonado es economista y fue *fellow* del *Special Program for Urban and Regional Studies of Developing Areas* del Massachusetts Institute of Technology. Fue Jefe de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Ha sido consultor del PNUD, la GTZ, la Cepal y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, entre otros, y profesor de la Universidad de los Andes, de la Universidad Javeriana y de la Universidad Externado de Colombia, entre otras.

