



## BCV PIDE APLAZAR LICITACIÓN DE TRANSMILENIO POR LA SÉPTIMA

Por: **Pedro Nel Borja B.**  
**Jefe de Prensa Bogotá Cómo Vamos**

La Mesa Ciudadana por la Movilidad en Bogotá -integrada por el Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) y Transparencia por Colombia, entre otras instituciones- le solicitó a la Administración Distrital reevaluar la decisión de construir un Transmilenio ligero por la carrera séptima y plantear una alternativa que atienda de manera integral los actuales problemas que tiene este corredor vial.

La petición se realizó tras encontrar ciertas falencias en los documentos técnicos que sustentan la viabilidad de la obra. Para Carlos Córdoba, coordinador de BCV, no se entiende porqué los primeros estudios determinaron una demanda de 20 mil pasajeros hora/sentido por la carrera séptima, pero ahora se maneja una cifra de 8 mil pasajeros para justificar la construcción de un Transmilenio 'light' por esta vía.

*“Si bien es cierto que lo peor que se podría hacer es no intervenir este corredor, es casi igual de nocivo adoptar una decisión que no parece tener el suficiente sustento técnico, lo que no solucionaría los actuales problemas de la vía y, eventualmente, podría generar otros”,* afirmó Córdoba.

### ALGUNAS INQUIETUDES CENTRALES

Para Mesa Ciudadana por la Movilidad los problemas más sobresalientes de la construcción de Transmilenio por la carrera séptima son:

- La demanda se estima sobre el supuesto del funcionamiento de la primera línea del Metro, lo que actualmente es incierto.
- En el tramo comprendido entre las calles 31 y 72 de la troncal de la carrera séptima, no se prioriza la movilidad de peatones y usuarios de bicicleta. Tampoco se tiene en cuenta el tratamiento de andenes ni la construcción de ciclorutas a lo largo de la troncal, como es legalmente requerido.
- Con la reducción de costos se terminan afectando intervenciones importantes como el paso deprimido de la carrera 7 con calle 72. Manejar esta intersección con un semáforo no será la mejor opción. Para el coordinador de Bogotá Cómo Vamos, *“es preocupante que por la restricción presupuestal se sacrifique la calidad de esta alternativa”*.
- Con la licitación que se piensa abrir se intervendrá el tramo entre calle 31 y calle 72, pero aún no es clara cuál será la intervención que se tendrá en el tramo entre calles 72 y 100, cuándo se hará, cuánto cuesta y cuál será la fuente de recursos.

A lo anterior se suma el hecho de que los 37 buses biarticulados que circularán hacia la Av. Caracas incrementarán aún más la congestión -tanto de usuarios como de buses- en las estaciones de las calles 72 y 76. Para el coordinador de BCV, la Administración Distrital aún no ha planteado soluciones al respecto.

Tendiendo en cuenta que la obra generará un alto impacto material para todos los bogotanos, la Mesa Ciudadana por la Movilidad considera indispensable facilitar el diálogo entre la ciudadanía y la Administración Distrital frente a este tema, no sin antes aplazar la licitación para construir el sistema Transmilenio por este importante corredor vial ya que los diseños de la obra, como están planteados actualmente, sólo tiene validez si se toman otras decisiones en la movilidad de Bogotá que por ahora son inciertas.



## NO AVANZA DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ

El Secretario de Gobierno encargado, Andrés Restrepo, reconoció en una mesa de trabajo realizada por el Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV), que el Distrito ha avanzado en estudios y propuestas para promover la descentralización en Bogotá, pero que aún no se han visto resultados concretos en la materia.

*“Actualmente tenemos dudas sobre la capacidad que tienen las localidades, si son suficientes para responder a las necesidades de la ciudadanía y si los profesionales que trabajan en la alcaldías locales están capacitados para enfrenar los retos que allí se presentan”,* señaló Restrepo.

Para avanzar en el tema, el pasado 11 de marzo el Alcalde Samuel Moreno sancionó el Decreto 101 de 2010, que tiene como principal objetivo que la gestión distrital cuente con un enfoque territorial y lograr mayor coordinación intersectorial.

De acuerdo con el coordinador de Bogotá Cómo Vamos, Carlos Córdoba, es preocupante que el Decreto no esté diseñado para solucionar los problemas que enfrentan las localidades de la ciudad como la mala calidad de los planes de desarrollo locales o la baja ejecución de los recursos.

*“La ejecución presupuestal acumulada de los fondos de desarrollo locales en 2009 fue del 50.23%, lo que demuestra la baja capacidad de acción de las Alcaldías, producto de la centralización de los procesos. Por tanto, no se entiende en qué medida el Decreto va a aportar en mejorar la producción de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de la gente, lo que a la fecha no se lleva a cabo”,* afirmó Córdoba.

### MAYOR COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Según Paul Bromberg, ex alcalde de Bogotá e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, el Decreto 101, aunque está orientado en la dirección correcta, no aborda la dimensión estructural de la descentralización en la ciudad ya que se concentra en el poder de contratación de las alcaldías locales y en la ejecución del los planes de desarrollo.

En este punto coincide Ricardo Nanclares, representante del Consejo Territorial de Planeación, quien señaló que Bogotá no está suficientemente preparada para respaldar procesos de descentralización, por lo que en el actual Plan de Desarrollo se observan que las metas en la materia están orientadas hacia la desconcentración de la ciudad.

Con el fin de fortalecer los procesos de descentralización, el Programa Bogotá Cómo Vamos pide que exista mayor coordinación entre las Secretarías de Planeación, Gobierno y Hacienda, lo que también generaría la organización de la contratación al interior de las localidades. Para Córdoba *“es preocupante que después de dos años de gobierno este Decreto sea la único que tenga para mostrar la Administración en la materia”*.

Antes de finalizar el evento, la Administración Distrital aceptó la propuesta de Alfonso Prada, representante electo a la Cámara por Bogotá, de realizar un taller técnico para discutir los detalles de lo que debe generar un proceso de descentralización en la ciudad; todo ello sin olvidar el debate sobre la actual composición sociodemográfica de las localidades, el número de habitantes y si responden efectivamente a las necesidades de las personas.



## LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS INNOVACIONES EN BOGOTÁ

Por: **Francisco Pérez Calle**  
**Grupo Exponencial<sup>1</sup>**

La administración del Alcalde de Bogotá Samuel Moreno está a mitad de camino en la ejecución de su plan de desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva”. El Proyecto “Bogotá Cómo Vamos” solicitó un análisis de los avances en calidad de vida en la ciudad en la administración Moreno durante el último año. La ausencia de datos nos obligó a mirar la política social para informarnos de forma indirecta sobre la calidad de vida.

De la política social observamos los recursos involucrados, la dinámica de los indicadores sectoriales de educación y salud (no conocimos los indicadores de resultado, de integración social, para este informe), y muy especialmente las innovaciones en la política social de la ciudad en los últimos años.

Este documento pone especial énfasis en las innovaciones, porque son enteramente atribuibles a la iniciativa de la administración de la ciudad, mientras que la dinámica de la educación y la salud son resultado, no solamente de las políticas de la ciudad, sino de las políticas nacionales y su interacción con los mercados.

### **1. Importancia de las innovaciones sub-nacionales en política social**

Cuando a las entidades territoriales se les permite margen de acción para innovar, éstas producen buenas ideas para la política social. Por ejemplo, los subsidios condicionados que ahora se emplean en África, Asia, América Latina y América del Norte, nacieron en un nivel sub-nacional, el Estado de Minas Gerais, en Brasil.

La iniciativa local en programas sociales también es deseable porque la estandarización de programas a nivel nacional es inconveniente; por ejemplo, los subsidios condicionados urbanos para primaria no tienen impacto en las ciudades, pero sí tienen efectos relevantes en zonas aisladas como la costa pacífica; otro ejemplo es el modelo de transporte “Transmilenio” de Bogotá, que no pudo ser exportado con los mismos parámetros de diseño a otras ciudades, por ejemplo porque el tamaño de la demanda amerita buses de otras dimensiones.

En otras palabras, no es posible aspirar a un programa social “talla única”; los programas sociales deben ser pertinentes a los niveles sub-nacionales, y por eso iniciativas de innovación como las de Bogotá merecen celebrarse, estudiarse, y aprender de ellas.

### **2. La política social tiene los recursos necesarios para conseguir los resultados perseguidos**

Bogotá cuenta con los recursos. Los dineros públicos orientados a la política social distrital suman 3,3 billones de pesos, que equivalen a 0,7% del producto interno bruto del país. Estos dineros se orientan a la educación (29% del gasto público distrital), la salud (21%) y la integración social (9%), para un total del 59% del gasto público de la ciudad. Para dimensionar los cuantiosos recursos disponibles digamos que, si se dividieran en partes iguales estos dineros entre todos los habitantes de Bogotá, cada bogotano recibiría cerca de medio millón de pesos al año.

---

<sup>1</sup> Consultor en política social, seguimiento y evaluación. El autor agradece los comentarios y observaciones de las siguientes personas, en entrevistas sostenidas para realizar este documento: Olga Lucía Acosta, Héctor Zambrano, Abel Rodríguez, Carlos Córdoba, José Fernando Martínez, Gabriel Lozano, Ángel Pérez, Wilson Melo, Maribel Páez, María Isabel Patiño, Edith Buitrago, Javier Mora y Jhonnie Cárdenas.



Plan plurianual de inversiones 2008-2012 por sector de la administración distrital

Administración Central y Establecimientos Públicos

| Sector                      | 2008             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | %           |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| <b>Educación</b>            | 1.798.001        | 1.692.574        | 1.827.188        | 1.760.916        | 1.744.321        | 28,8%       |
| <b>Movilidad</b>            | 1.100.571        | 1.144.795        | 1.164.294        | 1.639.952        | 2.840.388        | 25,8%       |
| <b>Salud</b>                | 1.213.415        | 1.203.571        | 1.259.163        | 1.338.855        | 1.284.996        | 20,6%       |
| <b>Integración Social</b>   | 499.190          | 470.799          | 558.360          | 596.363          | 545.288          | 8,7%        |
| <b>Gobierno</b>             | 242.012          | 283.448          | 345.000          | 335.860          | 243.680          | 4,7%        |
| <b>Cultura</b>              | 163.358          | 198.244          | 212.370          | 149.363          | 135.665          | 2,8%        |
| <b>Hábitat</b>              | 68.062           | 202.877          | 231.361          | 227.119          | 66.581           | 2,6%        |
| <b>Desarrollo económico</b> | 99.314           | 148.436          | 173.683          | 177.081          | 182.486          | 2,6%        |
| <b>Hacienda</b>             | 96.200           | 73.049           | 62.788           | 58.636           | 45.327           | 1,1%        |
| <b>Ambiente</b>             | 50.362           | 60.419           | 73.982           | 73.235           | 57.002           | 1,0%        |
| <b>Gestón pública</b>       | 28.938           | 46.747           | 40.140           | 38.747           | 36.428           | 0,6%        |
| <b>Planeación</b>           | 27.868           | 38.477           | 35.041           | 35.041           | 33.573           | 0,6%        |
| <b>Otras entidades</b>      | 11.500           | 7.248            | 7.222            | 7.201            | 6.829            | 0,1%        |
| <b>Total</b>                | <b>5.398.791</b> | <b>5.570.684</b> | <b>5.990.592</b> | <b>6.438.369</b> | <b>7.222.564</b> | <b>100%</b> |

\*Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá, D.C., 2008-2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor"

\*\*Cifras en Millones de pesos 2008

### 3. Bogotá ha generado innovaciones en política social

Gracias en parte a los recursos disponibles, la administración Distrital ha generado varias innovaciones en política social, entre ellas las siguientes: las pruebas estandarizadas "Comprender", los subsidios condicionados a la asistencia escolar, la reforma de la organización escolar por ciclos de aprendizaje en los colegios oficiales, el programa "Salud a su casa", y la ficha única de identificación SIRBE. A continuación presentamos un resumen de estas cinco innovaciones.

- a. *Las Pruebas "Comprender"*. Estas pruebas fueron creadas durante la administración Garzón como "una nueva propuesta de evaluación escolar", alternativa a la política nacional, ésta última caracterizada por concentrarse en los resultados de aprendizaje, medidos con pruebas estandarizadas de logro académico como las pruebas "Saber" (de allí el sugestivo nombre de las pruebas bogotanas, llamadas "Comprender").

Las pruebas locales, a diferencia de las nacionales, querían medir más que el logro escolar, como "las transformaciones que se producen en los estudiantes". Además, querían legitimidad política en la comunidad docente, en el entendido de que las pruebas estandarizadas no han sido de buen recibo por parte de los maestros (un reciente estudio estadístico del Idep (2009) con datos de 2000 maestros oficiales de Bogotá, muestra que los docentes valoran las pruebas estandarizadas de logro<sup>2</sup>). Para ganar esa legitimidad decidieron la "construcción social de las pruebas", que condujo a la participación de 420 maestros en su diseño.

Finalmente, la Administración Distrital procuró el "uso pedagógico de los resultados", a través de reuniones y conferencias con maestros y rectores<sup>3</sup>. Infortunadamente, los autores de las pruebas mostraron resultados cualitativos interesantes, pero tuvieron dificultades para cuantificar sus hallazgos. Entre tanto, técnicos e investigadores del nivel nacional estaban atentos a la capacidad local de mejorar las pruebas estandarizadas de logro académico. Las dificultades locales para

<sup>2</sup> Idep (2009) "Prácticas de evaluación en el aula". Bogotá (mimeo).

<sup>3</sup> Las Pruebas Comprender midieron las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, y fueron aplicadas en Septiembre de 2005 y Mayo de 2006 a 32 mil estudiantes de grados 5º y 9º en colegios oficiales y privados de la ciudad, en compañía de un cuestionario complementario de "capital cultural" que indagaba entre otros aspectos sobre la familia y los recursos del hogar de los estudiantes.



presentar cifras y arrojar resultados robustos, en medio de una gran expectativa, condujo a la Administración Distrital a abandonar este esfuerzo.

- b. *Los subsidios condicionados a la asistencia escolar.* Este programa, creado por la Administración Garzón, se inició como un proyecto piloto adelantado en forma conjunta entre la Secretaría de Educación y el centro de estudios económicos Fedesarrollo, desde 2005, y luego expandido con la financiación de un crédito multilateral.

El programa introdujo dos innovaciones frente a los subsidios existentes al momento: por una parte, éste fue entregado a los jóvenes y no a las madres de familia, como sucede generalmente con estos programas; y segundo, la fase piloto estuvo acompañada de una evaluación experimental de impacto para medir los efectos de tres diferentes tipos de subsidios condicionados a la asistencia escolar: una transferencia monetaria líquida, una segunda transferencia ahorrada, disponible al culminar el año escolar, y una tercera transferencia ahorrada hasta la culminación de la educación media, para ser utilizada en la financiación de estudios superiores; las dos últimas modalidades nunca habían sido probadas en ningún lugar dentro ni fuera de Colombia.

La evaluación mostró un impacto de cincuenta puntos porcentuales en acceso a la educación superior para la tercera modalidad (la más costosa de las tres). Finalmente la ciudad expandió la modalidad uno (transferencia líquida) en vez de la modalidad tres (transferencia ahorrada para educación superior), a pesar de su mayor impacto positivo. Las autoridades locales prefirieron invertir en el acceso a la educación superior desde la oferta, y no desde la demanda, invirtiendo en la integración de la educación media (grados 10 y 11) con la educación superior. A la fecha el programa de subsidios sigue en operación.

- c. *La reforma de la organización escolar por ciclos de aprendizaje en los colegios oficiales.* La Administración Moreno decidió reorganizar los colegios oficiales en torno a las etapas del desarrollo de los estudiantes (infancia, pubertad, adolescencia y juventud), sustituyendo la organización escolar clásica de grados y niveles, a pesar de las restricciones legales que obligan al modelo clásico.

Con esta iniciativa esperan mejorar la calidad de la educación porque la escuela se orienta a los estudiantes, se “reanima” la discusión pedagógica en los colegios, los maestros “refrescan el sentido de su trabajo” y se vuelven a formular preguntas fundamentales de la educación (por ejemplo, ¿cuáles son las características de sus estudiantes? ¿cuáles son sus intereses académicos?). La reforma se la juega a ubicar el centro de gravedad del mejoramiento de la calidad en la práctica docente en el aula, que es un enfoque alternativo a la política nacional de calidad, cuyo centro de gravedad son los resultados en las pruebas de logro y los “planes de mejoramiento” de los colegios. Los prospectos de consolidación de la reforma, sin embargo, no son claros.

Al ritmo actual de implementación de los ciclos habrá dificultades para generar las irreversibilidades necesarias, si la Administración quisiera realmente dejar instalada la reforma en la siguiente administración. El Plan de Desarrollo Sectorial de Educación tiene fuerza legal y debe cumplirse. Los colegios necesitan mayor autonomía escolar real para adoptar sus decisiones de organización escolar y para tomar decisiones administrativas (por ejemplo la contratación de docentes de hora-cátedra).

Hay que aprovechar que los docentes están interesados en continuar enseñando a los alumnos con los que trabajan actualmente, en los grados subsiguientes (ver estudio Idep, 2009, sobre evaluación en el aula). Los colegios requieren de un mayor acompañamiento externo, que



refresque la vida escolar, pues se trata de instituciones generalmente conservadoras. La Secretaría de Educación debe concretar los resultados concretos que espera entregar, de esta reforma, a la siguiente administración, pues el nivel de claridad actual sobre esos resultados esperados, a Diciembre del 2011, es muy general.

- d. *El Programa “Salud a su Casa”*. La Administración Moreno decidió dar continuidad al programa inicialmente llamado “Salud a su Hogar”, de la Administración Garzón. Se trata de un programa de atención primaria integral en salud (APIS) ejecutado por equipos de los hospitales públicos de primer nivel de atención, que visitan periódicamente en su domicilio a familias de estratos 1 y 2 con dificultades de salud mental, salud sexual y reproductiva, salud oral, discapacidad, seguridad alimentaria y nutricional, y/o habitabilidad.

En efecto, este programa considera que “la puerta de entrada” para acercar los servicios de salud a los hogares más vulnerables de la ciudad es “la identificación conjunta de las necesidades de las familias”, para proteger sus derechos. De esta forma quieren llevar a la práctica otro lineamiento de la administración distrital que denominan “gestión social integral”, con el cual quieren integrar la oferta de servicios sociales en torno a las necesidades de la demanda. Desde sus inicios, este programa se planteó como una alternativa al “énfasis curativo e individualista” y a la “fragmentación” de servicios del modelo de aseguramiento en salud de la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>.

Aunque el programa reporta avances en algunos indicadores, como el número de consultas preventivas, la promesa de generar una opción alternativa (o al menos complementaria) al modelo de aseguramiento fue dejada a un lado o, cuando menos, minimizada. Luego de seis años de operación del programa, su limitada escala muestra la importancia relativa que la Administración Distrital le otorga a este modelo. Apreciaciones cualitativas sugieren que el programa ha sido intensivo en la identificación de necesidades, pero tiene pendiente avances proporcionales en la atención de las necesidades identificadas. Los críticos señalan que el principal avance del programa ha sido apoyar las finanzas de los hospitales que lo ejecutan.

- e. *Ficha Única de Identificación SIRBE*. La Secretaría de Integración Social de la Administración Moreno ha venido organizando un nuevo sistema de focalización de los servicios sociales, con la intención de sustituir al sistema nacional de identificación de beneficiarios sociales Sisbén. La experiencia bogotana, dicen sus autores, ha mostrado que el Sisben es un instrumento apropiado para la identificación de la pobreza pero no de la vulnerabilidad, y la Secretaría de Integración Social considera que la protección social de la ciudad mejoraría si se dispone de un instrumento orientado a la vulnerabilidad.

La ficha SIRBE es un “instrumento público”<sup>5</sup>, cuya información es de carácter reservado, que busca “evaluar el cumplimiento de derechos” (o su vulneración) en las familias de la ciudad, y pone el foco en las familias en vez de los individuos. Las variables medidas provienen de otros instrumentos como los usados en Salud a su Casa, la Encuesta de Calidad de Vida, y el Sisbén, entre otros. A la fecha, este nuevo instrumento está siendo aplicado en 32 mil hogares por parte de la Universidad de Cundinamarca.

La Secretaría de Integración Social espera emplear la Ficha para movilizar la oferta de servicios hacia la restitución de los derechos vulnerados que se encuentren en la población. Hacia el futuro, aspiran a generar una tarjeta única ciudadana de acceso a los servicios sociales distinta al Sisbén. Esta iniciativa de la Secretaría de Integración Social coincide con la conceptualización

---

<sup>4</sup> Vega, Román y Janeth Carrillo (2006) “APS y acceso universal a los servicios de salud en las condiciones del SGSSS de Colombia. El caso ‘Salud a su Hogar’ en Bogotá” Espacio Abierto, Bogotá.

<sup>5</sup> Esta sección se basa en la entrevista sostenida con funcionarios de la Secretaría de Integración Social en Marzo de 2010, y en un *power point* de esa oficina, suministrado para el efecto.



mas reciente sobre los sistemas de protección social modernos, y con las experiencias más novedosas en focalización de la protección social, como por ejemplo la Ficha de Protección Social que adoptó Chile desde 2006.

No obstante, las posibilidades de institucionalización de la ficha SIRBE dependen de los fundamentos técnicos, no solo conceptuales, del nuevo instrumento. La Administración debe hacer un esfuerzo para responder cómo se compara la evaluación SIRBE contra la del Sisbén, cómo se distribuyen los hogares cuando son medidos con ambos instrumentos, cuál es el riesgo de comportamiento estratégico de los beneficiarios identificados con SIRBE, cómo se demuestra la superioridad del uno sobre el otro, y cómo se organiza la transición entre sistemas. Es importante tener en cuenta que los métodos de focalización por vulnerabilidad no solo se diferencian en las variables que miden, sino también en la velocidad para *dar de alta* y *dar de baja* a un beneficiario con oportunidad, respondiendo a la dinámica de choques idiosincráticos que afectan a los hogares.

#### **4. Lecciones aprendidas de las innovaciones en política social de Bogotá**

Las cinco innovaciones de política social que hemos presentado, aunque con excepciones, cuentan con tres características comunes entre sí: (i) tienen relevancia técnica, en cuanto le apuntan a objetivos deseables de la política social; (ii) tienen un sentido político, en cuanto buscan alternativas a la política pública nacional en el tema respectivo; (iii) pero tienen debilidades técnicas relativas a las políticas sociales que quieren sustituir.

En efecto, se trata de cinco iniciativas con propósitos técnicamente deseables para la política social: (i) Las pruebas Comprender quisieron complementar las mediciones actuales sobre logro académico, propósito en el que convergen muchos, mas no en la forma de lograrlo. Si se acepta que la calidad educativa equivale a alcanzar los once propósitos sobre los cuales convino la sociedad como fines de la educación en la Ley General<sup>6</sup>, las pruebas de logro están relacionadas solo con tres de estos once objetivos. (ii) Sobre la reforma de ciclos, en la última década la pedagogía dejó de recibir atención para el mejoramiento de la calidad educativa, pese a que es difícil imaginar mejoras en el aprendizaje sin dirigirse a las prácticas en el aula.

Esto sucedió, probablemente (y esta es una hipótesis), por factores políticos: algunos sectores sindicalizados percibirían que propuestas pedagógicas originadas en el Ministerio de Educación serían una intromisión en la autonomía docente. La iniciativa de Bogotá de volver a poner la pedagogía en el centro es un acierto técnico que merece apoyo y trabajo. (iii) El programa de Salud a su Hogar quiso instrumentar la promoción y prevención en salud, que la puesta en marcha de la Ley 100 dejó a un lado, como lo aceptan críticos y defensores del modelo de aseguramiento. (iv) Focalizar por vulnerabilidad en vez de hacerlo por pobreza, e instrumentar la gestión social integral, son ambos propósitos técnicamente deseables para un amplio sector de la comunidad técnica que trabaja sobre la pobreza y la protección social.

Por su parte, estas cinco innovaciones quisieron construir una alternativa *política* a la política pública sectorial nacional (Tabla 1), como expresión de una sana competencia de ideas. Se trata de innovaciones que buscan una opción frente a los enfoques y rigideces de los lineamientos nacionales de la política social, que quieren también imprimir un sello propio, generalmente marcado por los “derechos”.

Así, las pruebas locales *Comprender* quisieron desafiar a las pruebas nacionales *Saber*; la reforma de ciclos escolares son una alternativa a los planes de mejoramiento promovidos en los colegios por el Ministerio de Educación; los subsidios condicionados para los jóvenes, una opción frente a los subsidios nacionales para los hogares; Salud a su casa, una alternativa al modelo de aseguramiento porque “con la

---

<sup>6</sup> Este es un planteamiento del ex secretario de Educación de Bogotá, Abel Rodríguez.



ley 100 el concepto de salud se convirtió en un producto de venta que solo satisface a aquellos que tienen recursos<sup>7</sup>; y la Ficha SIRBE, una opción que haga seguimiento a la “vulneración de derechos” para reemplazar el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Servicios Sociales, Sisbén.

**Tabla 1 – Innovaciones de Bogotá en Política Social y su contraparte nacional**

| COLOMBIA  | BOGOTÁ  |
|---|---|
| <b>Educación</b>  |   |
| Pruebas <i>Saber</i> , para medir el aprendizaje de los alumnos.        | Pruebas <i>Comprender</i> para medir la comprensión de los alumnos. |
| Organización escolar por ciclos de aprendizaje para mejorar la calidad. | Planes de mejoramiento en los colegios para mejorar la calidad.     |
| Subsidios Condicionados que se entregan a madres de familia.            | Subsidios Condicionados que se entregan a jóvenes.                  |
| <b>Salud</b>  |   |
| Aseguramiento en salud.   | Salud a su casa (prevención y atención primaria domiciliaria).      |
| <b>Focalización</b>   |   |
| Sisbén  | Ficha SIRBE   |

Fuente: Elaboración propia

La tercera característica que es común a la mayoría de estas innovaciones es la limitada disponibilidad de soportes técnicos de las mismas, necesarias para mejorar su efectividad e incluso para legitimarlas frente a las tecnocracias sectoriales. Las políticas nacionales a las cuales Bogotá ha querido buscarles opciones alternativas cuentan con amplios soportes técnicos. Por ejemplo, las pruebas nacionales de logro (*Saber*) tienen veinte años de desarrollo y perfeccionamiento, desde que se aplicaron las primeras versiones a nivel muestral a principios de los años noventa.

De igual manera, el Sisbén construyó sus bases técnicas desde 1993, con base en la Ficha CAS de Chile (ahora reemplazada por la Ficha de Protección Social, en ese país). A la fecha se han aplicado tres versiones metodológicas del Sisbén, en el propósito de mejorar continuamente la capacidad predictiva del instrumento sobre el bienestar de los hogares.

Para el caso de las innovaciones bogotanas, éstas no cuentan con desarrollos técnicos semejantes, con excepción del programa de subsidios condicionados a la asistencia escolar, gracias al modelo de trabajo conjunto entre la administración y un centro de investigación, donde ambos, administradores públicos e investigadores, aprendieron conjuntamente y produjeron un resultado innovador con los debidos soportes técnicos<sup>8</sup>. En general, la tendencia irreversible en Colombia, como en América Latina, es a la tecnificación de los programas sociales y a su evaluación.

## 5. Avances en educación<sup>9</sup>

El Plan de Desarrollo Educativo de la ciudad es un instrumento técnico que se la juega por innovaciones de política pública en el sector educativo, orientando un importante esfuerzo fiscal equivalente a 1,7 billones de pesos, para satisfacer las necesidades de más de un millón de niños que asisten a 370 colegios oficiales de la ciudad. Su prioridad es la calidad de la educación. Puesto que en la administración anterior ya se había invertido en las *condiciones materiales* de la calidad (como por ejemplo comedores escolares y

<sup>7</sup> Vega, Román, Secretario de Salud, El Espectador, 6 de Junio de 2004.

<sup>8</sup> Secretaría de Educación de Bogotá (2007) “Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes”, Bogotá.

<sup>9</sup> Los datos de esta sección provienen de los reportes del proyecto Bogotá Cómo Vamos, y de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Secretaría de Educación.





reforzamiento estructural de los colegios), y considerando además el Alcalde Moreno adoptó la gratuidad, este Plan podía darse el lujo de poner la calidad en el centro de la política educativa.

Para mejorar la calidad de la educación, el Plan Sectorial decidió como prioridad la puesta en marcha de las siguientes *transformaciones pedagógicas*: la reorganización de la enseñanza por ciclos, la especialización de la educación media y articulación con la educación superior, la enseñanza del inglés, el aprendizaje de la lecto-escritura, las matemáticas y las ciencias, el uso pedagógico de la informática, aprovechar la ciudad como escenario de aprendizaje, fortalecer la formación ambiental, y la evaluación integral de la educación.

Hay que anotar que las políticas de calidad se enfrentan con el *mito* de que los jóvenes no tienen expectativas de futuro. Los datos de Bogotá muestran lo contrario: la gran mayoría de jóvenes en la secundaria *quiere* pasar a la educación superior, e incluso anticipa correctamente los diferenciales de ingresos que resultan de distintos niveles educativos.

Un estudio de Fedesarrollo (2005)<sup>10</sup> para la Secretaría de Educación de la ciudad, con 9000 jóvenes de niveles 1 y 2 del Sisbén, encontró que el 88% de los jóvenes quisiera llegar a la Universidad, y el 7% quisiera adelantar estudios superiores técnicos, para un total de 95% de jóvenes que quieren adelantar y culminar estudios superiores (el 4,95% restante quiere concluir la educación media). La contracara de estos datos es que la educación secundaria es una máquina de frustraciones, porque el sector no está atendiendo los sueños de los jóvenes.

Hasta este punto del documento, Bogotá cuenta con las ideas y con los recursos. Veamos el desempeño del periodo 2008-2009, en variables cuyo manejo pertenece a la órbita de la Administración:

La dinámica de la *cobertura* de la educación básica y la superior en el periodo está estable en los mismos niveles de los últimos años, vista con los datos administrativos de la Secretaría de Educación, así como con los datos estadísticos de la Encuesta Social de Fedesarrollo 2009<sup>11</sup>. Dicen los datos de la Secretaría que la cobertura neta de la secundaria está creciendo en forma importante en los últimos tres años, sugiriendo que las inversiones en bienestar estudiantil y, eventualmente, la integración de la media con la superior, podrían estar comprando asistencia escolar, ésta última si los estudiantes perciben que la integración entre niveles educativos aumenta el acceso a la educación superior. De acuerdo a los datos de la Secretaría, la tasa de niños que repiten un grado escolar se ha mantenido estable en los últimos años.

En una perspectiva de más largo plazo sobre la cobertura, las políticas de Bogotá de los últimos años (fortalecer los colegios oficiales), por comparación a las políticas nacionales (contratación con colegios privados), han conducido en la práctica a movilizar estudiantes del sector privado al sector oficial, mientras que las políticas nacionales han generado lo contrario: movilización de estudiantes del sector oficial al sector privado. La dificultad de ambas políticas para conseguir mayores coberturas refleja la dificultad para contrarrestar la deserción escolar, que es en últimas la principal limitante para la cobertura universal.

En todo caso, al ritmo actual, las metas auto-impuestas de cobertura se van a cumplir en la ciudad, salvo en educación pre-escolar, donde es necesario un esfuerzo grande que le permita al Alcalde Moreno cumplir con un 80% de cobertura que se planteó a sí mismo para la educación preescolar en el 2012.

El tema por revisar es la gestión. Hemos dicho arriba que la ciudad cuenta con las ideas y los recursos. El sector educativo bogotano es grande y complejo, pero tiene instituciones con las cuales gobernar. Vale la pena que las autoridades educativas hagan el esfuerzo de poner en blanco y negro los resultados

---

<sup>10</sup> Fedesarrollo (2005) "Programa Piloto de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá. Informe de Línea de Base", Bogotá (mimeo).

<sup>11</sup> Datos suministrados por Fedesarrollo para este documento.



concretos que pueden alcanzar con las transformaciones pedagógicas buscadas. Las transformaciones pedagógicas están todavía en un nivel muy abstracto, y no están vinculadas a un cronograma que las aterrice y les imprima una mayor dinámica, un mayor ritmo. La ambiciosa, y bienvenida apuesta de la administración Moreno para mejorar la calidad educativa necesita gestión para volverla realidad.

## 6. Avances en salud<sup>12</sup>

El Plan de Desarrollo para el periodo 2008-2012 adoptó un programa para “garantizar el acceso universal al aseguramiento en salud”, que no es cosa distinta que imponerse la meta de universalizar el aseguramiento. En buenahora, porque Bogotá tiene virtualmente todos los recursos necesarios para la universalización. Si se hiciera el cálculo simple de distribuir los 1,2 billones de pesos del sector en la ciudad, en seguros de salud, estos recursos alcanzarían para universalizar el plan *contributivo* a la mayor parte de la población Sisben 1 y 2, ó para universalizar el plan *subsidiado* a casi la totalidad de la población Sisben 1, 2 y 3. Con este ejercicio aritmético lo que quiero subrayar es que el problema de la cobertura en salud no es un tema de recursos sino de gestión, de un sector con una gran complejidad para administrar.

Por supuesto que hay factores exógenos a la administración que afectan la gestión de manera importante; por ejemplo la rotación entre regímenes y la demanda de servicios de población vinculada, de pobladores de municipios vecinos que llegan a la ciudad por su diferencial positivo en calidad. Pero también hay espacio para iniciativas locales como la decisión ya tomada de crear una EPS pública, y como el anuncio reciente de la Secretaría de Salud de otorgar subsidios parciales a medio millón de bogotanos, que es un esfuerzo clave en la dirección correcta.

Los bogotanos valoran cada vez más la propuesta del gobierno Distrital de buscar el aseguramiento universal. En el periodo 2008-2009 los bogotanos sufrieron la recesión que afectó a todo el país. La Encuesta Social de Fedesarrollo 2009 muestra que la percepción de riesgo de los bogotanos aumentó; no en vano el 38% de los hogares bogotanos enfrentó un choque en el 2009 frente al 31% en el 2008.

En particular, la percepción de riesgo de enfermedad y desempleo del jefe del hogar aumentó del 13% al 19%. Esta percepción de inseguridad por salud o por muerte coincide con el mayor valor que le dan los bogotanos al seguro de salud; en efecto, la disposición a pagar por el paquete completo de beneficios aumentó significativamente entre el 2008 y el 2009, mostrando que los bogotanos valoran cada vez más la seguridad que se deriva de un completo seguro de salud. De tres tipos de contingencias medidas por Fedesarrollo, a saber: riesgo por pérdidas económicas, riesgo de desempleo y riesgo de salud, la que más pesa en las preocupaciones de los bogotanos en 2009 es la salud.

Infortunadamente, en Bogotá, como en otras ciudades de Colombia, entre 2008 y 2009 la afiliación al régimen contributivo cayó marginalmente por efecto de la recesión, viéndose compensado con el aumento, también marginal, del régimen subsidiado. Los trabajadores por cuenta-propia son quienes registran en Bogotá el principal aumento en desprotección.

Los indicadores administrativos del sector son mayoritariamente positivos, y continúan en la senda de mejoramiento de los últimos años. Para el último cambio interanual disponible se registran avances en mortalidad infantil total, que sigue cayendo, como también en la mortalidad que se imputa a la enfermedad diarreica aguda, que en la década cayó de 10 niños menores de 5 años por 100 mil, a 1,9.

La administración también registra que se habría frenado la dinámica del embarazo adolescente para mayores de 15 años, hecho que, de confirmarse, tendría un impacto muy positivo en evitar la reproducción de la pobreza (el 16% de los embarazos de la ciudad son aportados por adolescentes).

---

<sup>12</sup> Los datos de esta sección provienen de los reportes del proyecto Bogotá Cómo Vamos, y de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Secretaría de Salud.



Infelizmente aumentaron la mortalidad por neumonía para menores de 5 años, rompiendo la tendencia decreciente de la década, como también la mortalidad materna, que han motivado prender las alarmas en el sector. Cabe preguntarse frente a estos indicadores cuál podría ser el rol del programa “Salud a su Casa”, creado para evitar este tipo de dinámica.

## 7. Nota de cierre

El desafío en política social de la ciudad está en la gestión, esto es, la capacidad de transformar las buenas ideas de sus planes, y los significativos recursos disponibles, en resultados en calidad de vida para los bogotanos, como ya lo ha venido logrando en varias dimensiones.

En particular, en el caso de las innovaciones en política social, el documento ha dado cuenta de las ideas novedosas de la Administración Distrital, y de su relevancia técnica, pero ha puesto de presente también el cuello de botella que existe entre la conceptualización y su tecnificación. Como decíamos antes, la tendencia en Colombia y América Latina es la tecnificación de los programas sociales. Todo lo que avance la ciudad en esta dirección será ganancia.

## SUPERBOGO

**Por: Carlos Córdoba Martínez  
Coordinador Bogotá Cómo Vamos**

Los superhéroes están ligados a la ciudad. Salvo contadas excepciones –como Tarzán o el Llanero Solitario- en general su espacio de aparición es este. De hecho, no es nueva la lectura de que en la ciudad se presenta una permanente confrontación entre el bien y el mal, lo que conlleva la necesidad de un héroe que la salve; el asedio de Troya o de Cartago fueron la antesala de lo que los autores de *cómics* -y luego directores de cine- pondrían a hacer a los villanos. La ciudad está en constante peligro, por lo que debe ser cuidada y protegida, tarea que necesita de un superhéroe.

La historia nos ha mostrado los héroes de la antigüedad, que estaban emparentados con dioses y actuaban, según sus convicciones, con amor u odio contra las ciudades, encarnando así virtudes y castigando las faltas o pecados.

Con la aparición de los héroes urbanos hemos tenido de todo. Cómo olvidar al clásico superhombre venido de otro planeta que se enamora de una Metrópoli y se dedica ‘a luchar por la justicia’, pasando desapercibido como un tonto periodista. También vimos a un millonario aburrido que se cree murciélago y pasa sus noches esperando una señal en el cielo que le indica el momento de entrar en escena a salvar una oscura ciudad gótica. Por último, aunque la lista es mucho más larga, está el joven *nerd* que es mordido por una araña y adquiere poderes sobre humanos que le permiten hacer equilibrios sobre una tela de araña en los rascacielos de New York.

Precisamente, un grupo de mis estudiantes trató en su trabajo final de este semestre el tema del superhéroe urbano. Realizaron un corto *performance*, uno de ellos se disfrazó de superhéroe -hecho que llamó la atención en medio del parque Santander- y aplicaron una encuesta a un pequeño número de transeúntes.

Por supuesto que no es una muestra representativa para sacar conclusiones estadísticas, pero si vale la pena realizar una mirada a las principales tendencias. Al preguntar por el nombre que debería tener el



superhéroe, la mayoría respondió que debía estar relacionado con Bogotá: *cachacomán*, *superbogo* o algo por el estilo.

Aparecen muy bien raqueados los poderes especiales, la velocidad y la capacidad para volar, tal vez sea un efecto colateral de la ansiedad por moverse mejor en Bogotá donde la movilidad está hecha un caos. Por otro lado, casi el 100% de los encuestados manifiestan que se sentirían más seguros si existiera un superhéroe; de hecho la seguridad es la razón principal que se argumenta para invocar la necesidad de este personaje.

Para la mayoría de los hombres, el superhéroe tendría la aceptación y apoyo de los organismos de seguridad; sin embargo, la mayoría de las mujeres reconoce que lo perseguirían vilmente. Lo que demuestra una extensión del heroísmo al rebelde que rompe reglas y una lectura de una institucionalidad que no es justa.

Por otro lado, los entrevistados consideran que nuestro superhéroe debería tener subordinación a la administración pública, mientras que las mujeres afirman que no; es decir, no tendría que asistir a consejos comunitarios, sesiones del Alcalde en la calle o inauguraciones de obras, lo que le dejaría tiempo para otras cosas.

El superhéroe debería vivir en el centro, según los entrevistados, aunque obviamente también reconocen que le toca estar listo para atender casos en cualquier parte de la ciudad; lo complicado de la situación es saber cómo va a salir de la zona -¿Cra. 10ª o calle 26?-. Por último, cuando se indagó por el aporte que debería brindar el superhéroe más allá de la seguridad en Bogotá, la gran mayoría -tanto de hombres como de mujeres- piensa que debe cooperar en causas sociales.

Los superhéroes hacen parte de los imaginarios urbanos y es bueno que estén. De hecho, la evocación de los mismos da cuenta de los problemas que perciben los ciudadanos. La mala noticia es que no hay un *superbogo* que nos salve de los problemas en movilidad, del crecimiento en las tasas de homicidios o de la lenta producción en vivienda. Por tanto, lo que necesitamos es más efectividad de los gobiernos y más exigencia y seguimiento por parte de la ciudadanía. La tarea es nuestra.