PROGRAMA
Bogotá Cómo Vamos

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ 2004-2007

COMITÉ DIRECTIVO

Rafael Santos
Director de Publicaciones de El Tiempo

Emilia Ruiz Morante
Directora Ejecutiva Fundación Corona

María Fernanda Campo Saavedra
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

COMITÉ TÉCNICO

Ofelia Corradine
Directora Responsabilidad Social El Tiempo

Marta Lucía de la Cruz
Jefe Área de Gestión Local y Comunitaria Fundación Corona

Lina María Castaño
Vicepresidenta de Gestión Cívica y Social Cámara de Comercio de Bogotá

Juan Fernando Petersson
Director Programa Veedurías Cámara de Comercio de Bogotá

Ernesto Cortés Fierro
Editor Jefe de El Tiempo

Alexandra Rodríguez del Gallego
Coordinadora Programa Concejo Cómo Vamos

COORDINACIÓN

Carlos Córdoba Martínez
Coordinador Programa Bogotá Cómo Vamos

Vladimir Daza Acosta
Edinson Malagón Mayorga
Asistentes Programa Bogotá Cómo Vamos

Pedro Nel Borja
Jefe de Prensa Programas Bogotá y Concejo Cómo Vamos

Fotos Portada, Cortesía Casa Editorial EL TIEMPO.

Lisbeth Buitrago
Compilación y Redacción de Textos

Catalina González
Corrección de Estilo

Harold Leal Granobles
Diseño y Armada Electrónica

Grafismo Impresores
Impresión

Carrera 6 No. 26-85 • Piso 17
Edificio de la Sociedad Colombiana de Arquitectos
Telefax: 350 6420 - 742 5432 Bogotá, Colombia
www.bogotacomovamos.org - bogota@comovamos.org

Una Iniciativa de:
Fundación corona
Casa Editorial EL TIEMPO
Cámara de Comercio de Bogotá
Por nuestra sociedad

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 9

¿En cuáles áreas avanzamos? 11
¿En qué áreas aún existe un fuerte reto para la ciudad? 16

CÓMO VAMOS EN EDUCACIÓN 20

Cobertura 20
Calidad 25
Deserción escolar 27
Percepción ciudadana 36
Otros avances importantes 37
Retos y recomendaciones 39

CÓMO VAMOS EN SALUD 42

Cobertura 42
Tasas de mortalidad 44
Vacunación 47
Prevención del embarazo adolescente 49
Percepción ciudadana 50
Otros avances importantes 51
Retos y recomendaciones 51

ESTRATEGIA DE ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD CON ENFOQUE FAMILIAR Y COMUNITARIO: SALUD A SU HOGAR 53

Otros avances importantes 54
Retos y recomendaciones 55

PROGRAMA BOGOTÁ SIN HAMBRE 56

Otros avances importantes 59
Retos y recomendaciones 60

CÓMO VAMOS EN AGUA POTABLE Y SANEAMINETO 62

Cobertura 62
Percepción ciudadana 65
Otros avances importantes 66
Retos y recomendaciones 67

CÓMO VAMOS EN VIVIENDA Y HÁBITAT 69

Alto déficit y baja gestión de suelo urbanizado 69
Generación de tierra urbanizable 70
Vivienda nueva 71
Mejoramiento de vivienda 73
Renovación urbana 75
Percepción ciudadana 77
Retos y recomendaciones 78

CÓMO VAMOS EN INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO 80

Malla vial 80
Espacio para los peatones 83
Recuperación de espacio público 84
Percepción ciudadana 87
Retos y recomendaciones 89

CÓMO VAMOS EN MOVILIDAD VIAL 91

Percepción ciudadana 92
Otros avances importantes 95
Retos y recomendaciones 96

CÓMO VAMOS EN MEDIO AMBIENTE 98

Calidad del aire 99
Calidad del agua 102
Arborización 103
Estructura ecológica principal 105
Percepción ciudadana 105
Avances 107
Retos y recomendaciones 108

CÓMO VAMOS EN RESPONSABILIDAD CIUDADANA 110

Retos y recomendaciones 115

CÓMO VAMOS EN GESTIÓN PÚBLICA 117

Retos y recomendaciones 121

CÓMO VAMOS EN SEGURIDAD CIUDADANA 122

Encuesta de percepción 127
Avances 129
Retos y recomendaciones 129

CÓMO VAMOS EN FINANZAS PÚBLICAS 131

Avances 135
Retos y recomendaciones 137

CÓMO VAMOS EN DESARROLLO ECONÓMICO 138

Retos y recomendaciones 144

BALANCE DEL EJE SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN 146

Presentación 146
Contexto 147
Contenidos 148
Educación 149
Plan de desarrollo distrital 150
Planes sectoriales 154
Salud 160
Plan de desarrollo distrital 162
Planes sectoriales 165
Temas de reflexión 168

BALANCE DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL 2004-2007 170

Indicadores tradicionales de la gestión fiscal 170
Ingresos de la administración distrital 171
Gastos de la administración distrital 176
El manejo de la deuda de la administración distrital 183
Aspectos relevantes en el manejo de las finanzas públicas del distrito 188

EJE URBANO-REGIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO 2004-2008: "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA" 196

Introducción 196
El eje urbano-regional en el plan de desarrollo 196
El Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) 196
Énfasis y alcance de este documento 197
La estructura del documento 197
Conclusiones generales 198
Tema 1: Hábitat 199
Tema 2: Movilidad 201
Tema 3: Sostenibilidad ambiental 204
Tema 4: Región 206
Tema 5: Sistema Distrital de Planeación 211
Conclusiones generales 213

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL 2004-2007 215

Introducción. Importancia de la gestión y la administración públicas 215
Configuración de la estructura administrativa de la ciudad 220
De organizaciones públicas que nacen y desaparecen 222
Ejercicio directo de atribuciones 224
El tamaño del estado distrital 229
Previos intentos de reforma 231
Proceso de aprobación de la reforma administrativa 233
Factores de éxito para la aprobación 240
Contenidos de la reforma administrativa aprobada 244
Puesta en marcha de la reforma administrativa 245
Implicaciones para el modelo de gestión pública 250
Retos para la gestión y la administración públicas 257
Bibliografía 262

LA POLÍTICA DE JUVENTUD DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN 264

Introducción 264
Antecedente inmediato: la juventud en la administración Mockus 268
La política de juventud en la administración de Luis Eduardo Garzón 277
Evaluación de la política de juventud de la administración de Luis Eduardo Garzón 285
Eje social 286
Eje urbano-regional 291
Eje de reconciliación 296
Desde los indicadores 303
Proceso de formulación y redacción de la Política Pública de Juventud para Bogotá 304
Conclusiones de la política de juventud en la administración Garzón 317
Sobre la situación real de los jóvenes 317
Sobre el plan de desarrollo en general y su política de juventud 319
Sobre los ejes y la Política Pública de Juventud del plan en específico 320
Conclusiones de la PPJ 323
PPJ: conclusiones para los jóvenes 324
Recomendaciones 327
Eje social 327
Eje urbano-regional 329

ESTADO ACTUAL, AVANCES, RETOS Y ALTERNATIVAS DE LA VIVIENDA EN BOGOTÁ 331

Presentación y precisiones conceptuales 331
Elementos de diagnóstico 335
Magnitud y persistencia de la informalidad 335
Precariedad de la vivienda 341
Desarticulación entre la oferta y la demanda de vivienda social 345
Evaluación de las acciones de la actual administración distrital 356
Enfoque de la evaluación 357
Acciones en producción de suelo y vivienda 359
Acciones relacionadas con la precariedad de la vivienda 360
Algunas consideraciones sobre la evaluación 361
Retos y alternativas 363
Generación de suelo urbanizado y control a la urbanización ilegal 364
Mecanismos de articulación entre la oferta y la demanda de vivienda para la población de más bajos ingresos 365
Disminución de las condiciones de precariedad del hábitat 368
Líneas estratégicas 371
A manera de conclusiones 375
Bibliografía 375

GLOSARIO DE SIGLAS 377

PRESENTACIÓN

Desde 1998, el Proyecto Bogotá Cómo Vamos ha evaluado, de manera periódica y sistemática, los cambios en resultados asociados con la calidad de vida en Bogotá, con base en los efectos de la implementación de los planes de desarrollo en la ciudad, los aportes de otros niveles de gobierno y, en general, el desarrollo de la sociedad bogotana. Para esto, el proyecto ha establecido un conjunto de 92 indicadores, que miden los avances y los retos en 13 sectores: educación, salud, servicios públicos, vivienda, espacio público, movilidad vial, medio ambiente, responsabilidad ciudadana, seguridad ciudadana, gestión pública, finanzas públicas, desarrollo económico y pobreza. Adicionalmente, se exponen las áreas en las que se considera que existen avances, los retos que tiene la ciudad y las recomendaciones sobre los mismos.

El análisis de los resultados de la gestión de la administración de Luis Eduardo Garzón debe partir del nivel de avance logrado durante la administración Mockus y de las responsabilidades y desafíos que asumió el alcalde Garzón cuando se presentó el plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". La administración reconoció los avances encontrados en la ciudad gracias a la gestión de las administraciones anteriores en cuanto al equipamiento urbano, ordenamiento territorial, gestión del suelo, hábitat, medio ambiente, movilidad, espacio público, así como el acceso a los servicios básicos; destacó igualmente la promoción de comportamientos y actitudes ciudadanas tendientes a la adopción de prácticas pacíficas para la resolución de conflictos, pero a su vez señaló como gran falencia el hecho de ver una ciudad moderna pero menos humana, sin avances en la superación de la pobreza y la exclusión social, y asumió éstos como los grandes retos y compromisos sobre los cuales la administración distrital dirigiría la gestión. Entre ellos se destacan: deficiencias en la cobertura y calidad de la educación, niveles elevados de desnutrición infantil, presencia significativa del trabajo infantil, violencia intrafamiliar, abuso sexual a los menores, deterioro en el empleo, insuficiente cobertura del aseguramiento y de los servicios de salud, déficit de vivienda, los

habitantes de la calle, necesidad de una política integral de manejo del suelo con equidad en los beneficios del desarrollo urbano, marginalidad de diversas zonas de la ciudad, mantenimiento y acrecentamiento de actividades económicas informales, ausencia de instrumentos de promoción de la competitividad y el desarrollo económico.

A continuación, se presenta el balance final de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón en trece sectores. Se intenta establecer el impacto de la gestión en el conjunto de indicadores sobre los cuales hace el seguimiento Bogotá Cómo Vamos (BCV)¬¬, que muestran los cambios en la calidad de vida de los ciudadanos a través de los planes y programas implementados en la administración saliente. El informe se basa en un análisis comparativo entre las metas propuestas en el Plan Distrital de Desarrollo al comienzo de la administración y los logros alcanzados al final de la misma, de manera que se puedan medir los avances y los retrocesos de la ciudad en el propósito de mejorar los niveles de calidad de vida. Además, teniendo en cuenta los compromisos y retos de la administración, se hace especial mención sobre los resultados de los indicadores sobre reducción de la pobreza y desarrollo humano.

¿En cuáles áreas avanzamos?

Se redujo el nivel de pobreza durante el periodo de la administración Garzón, de 38,9% en 2003 mermó a 23,8% en 2006; la indigencia también disminuyó, pasó de 9,1% en 2003 a 3,4% en 2006. El índice de calidad de vida en la ciudad subió continuamente: de 89,2 puntos a 90,1 entre 2003 y 2007. El índice de desarrollo humano muestra resultados muy positivos, de acuerdo con el documento entregado por el equipo del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB): "Bogotá avanzó hacia el desarrollo porque (i) la administración tuvo clara la relación entre desarrollo, libertades y derechos, e (ii) impulsó programas que efectivamente les permitieron a los más pobres ampliar sus libertades". El desarrollo humano para la ciudad y el país mejoró entre 2003 y 2006. Para 2006 el del país alcanzó un índice que lo ubica entre los países de desarrollo humano medio, mientras el de Bogotá clasificaría entre los países de desarrollo humano alto[1]. Estos resultados están asociados con las gestiones realizadas en los distintos sectores, que han permitido un incremento en las coberturas y mejoramientos, todavía parciales, de la calidad de muchos de los servicios distritales. De todas formas, es necesario aclarar que no existe suficiente información sobre la causalidad precisa en el comportamiento de variables de un nivel tan macro como la pobreza, ya que allí confluyen tanto políticas nacionales como distritales y comportamientos del mercado. En todo caso, una disminución en este indicador da cuenta de que la ciudad sigue por buen camino en este sentido.

Gráfico 1

Fuente 1996-2001: DNP-MERPD. Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia.

Fuente 2002-2006: DNP. Estimaciones de pobreza en Colombia 2006.

[1]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá con Desarrollo Humano. Ahí esta el detalle. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, diciembre de 2007, p. 8.

Uno de los logros importantes de la administración fue la aprobación e inicio de la implementación de la reforma administrativa que establece una nueva estructura para el distrito, lo cual permitió pasar de 45 entidades a una organización en 12 grandes sectores administrativos, mediante la vinculación o adscripción de aquéllas a cada sector atendiendo a su objeto y naturaleza jurídica.

La reforma administrativa fue una oportunidad para consolidar un modelo de gestión pública en el distrito, pero por diferentes motivos se concentró en los aspectos organizacionales (entidades, competencias, entre otros). El reto está en trascender de la reforma formal a los cambios reales, es decir, que las Secretarías logren articular y coordinar la gestión pública en estos 12 sectores a nivel distrital y local – especialmente aquéllos en donde la competencia se encontraba más dispersa, como hábitat y movilidad–, en mejorar la toma de decisiones, generar mayor eficiencia en el gasto, garantizar la participación ciudadana y competencia clara con el desarrollo de la ciudad. En definitiva, consolidar un modelo administrativo y político que sirva como medio para garantizar el ejercicio de los derechos y ampliar las oportunidades de la gente.

La administración dejó pendiente en este proceso de reforma la descentralización territorial de la ciudad. La propuesta inicial de reforma incluía un componente de descentralización territorial, es decir, la intervención de las localidades. Sin embargo, en el marco de la discusión política se suprimió de la propuesta final. Es inaplazable que la administración distrital y el concejo de la ciudad den un debate amplio y abierto sobre el funcionamiento de las localidades, teniendo en cuenta que se ha reconocido la baja capacidad de éstas para asumir el desarrollo local por múltiples factores, que van desde la carencia de personería jurídica, baja capacidad institucional, limitada autonomía administrativa y financiera (las localidades cuentan tan sólo con el 10% del total de los recursos de inversión del distrito), hasta la propia organización política y territorial en veinte localidades.

Si no se logra entender que la descentralización es un proceso de carácter político, que demanda la distribución del poder público entre unidades territoriales (localidades), dotadas de autonomía, gobiernos propios y que, por tanto, es un producto de la democratización y a la vez un instrumento político para la planeación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la transformación institucional, tendremos más de lo mismo, más mecanismos y procesos para hacer eficiente la gestión y el gasto de las localidades sin que ello implique avanzar hacia el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas.

El aplazamiento de la descentralización es un vacío que conlleva a que la coordinación institucional entre los diferentes sectores de la administración distrital con las localidades sea disfuncional e insostenible al modelo, ya que el nivel de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia está

altamente mediado por procedimientos y trámites que rompen la línea de coordinación sobre la gestión, para centrar la atención sobre los pasos y requisitos necesarios de la intervención funcional en cada una de las entidades distritales. Esta característica no permite generar las condiciones para el desarrollo integral de la acción pública en función de las condiciones territoriales.

Aunque la administración distrital intentó mejorar el sistema de ejecución local con el desmonte de algunas Unidades Ejecutivas de Localidades (UEL), trasladándole facultades a los alcaldes locales, continúa operando un modelo ineficiente, complejo y fragmentado de ejecución de los recursos de los fondos de desarrollo local que limita la implementación de los programas y proyectos y la ejecución de la inversión local.

En esta misma línea, continúa pendiente la gestión e integración de la ciudad con su ruralidad. Bogotá tiene una extensión total de 163.575 hectáreas, de las cuales el 82% corresponde al área rural, concentrada en 8 localidades (con área total rural, parcial y otras en proceso de transición rural a urbana). La administración Garzón cumplió parcialmente con el mandato del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el compromiso del plan de desarrollo de diseñar e implementar una política rural para el distrito, aprobada mediante el decreto 327 de 2007. No obstante, se quedó corta en la implementación; de nuevo la baja presencia y capacidad institucional para gobernar sobre el territorio rural fue evidente, sobre todo en lo relacionado con su integración funcional al distrito capital, desde las dimensiones ambiental, de movilidad, económica, social, política y cultural. A lo largo de las últimas administraciones distritales se ha buscado un fortalecimiento de la estructura institucional del distrito. Pero este esfuerzo se ha concentrado en la zona urbana, mientras la gestión en el territorio rural de Bogotá es ineficiente, débil y marginal. Se ha limitado históricamente a proyectos particulares, principalmente agrícolas y ambientales, y a acciones asistencialistas, en vez de realizar una propuesta clara de desarrollo e integración del territorio rural, lo cual ha llevado a la exclusión de la población, el menoscabo de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos.

Hubo avances importantes en varios sectores, específicamente aquéllos que se enmarcaron en el eje social del plan de desarrollo distrital “Bogotá sin indiferencia”, entre los cuales se destacan el aumento de la cobertura en educación –la cual alcanzó una tasa de 93,2 en 2007–, mayor disponibilidad de infraestructura con la ejecución de obras de mejoramiento, ampliación, reforzamiento y construcción de colegios; así como la adopción de medidas para asegurar las condiciones de permanencia y accesibilidad a la educación de niños y niñas, al menos hasta finalizar la educación básica, como la implementación de la gratuidad a partir de 2007 para los estudiantes de preescolar y primaria, al igual que para todos los estudiantes de Sisbén 1, aquéllos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas del conflicto. Adicionalmente, son beneficiarios con gratuidad parcial todos los estudiantes de grados 10º y 11º pertenecientes al Sisbén 2.

En términos de calidad, los resultados de las pruebas realizadas entre 2003 y 2005 muestran un mejor desempeño de los estudiantes en todas las áreas, con excepción de las competencias ciudadanas donde se registra una disminución, tanto en Bogotá como en el resto del país. Sin embargo, Bogotá supera los promedios nacionales en los dos grados evaluados.

En los últimos cuatro años se crearon 182.992 cupos nuevos en educación inicial, básica y media, con un cumplimiento del 97,96% de la meta. En matrícula se superó la meta en un 11.86%, ya que para 2007 se esperaba contar con 998.716 estudiantes matriculados y llegó a 1.010.662.
Se amplió la cobertura en seguridad social en salud y se garantizó la continuidad de la afiliación al régimen subsidiado. En 2007 la cobertura de aseguramiento era de 5.489.310 beneficiarios, distribuidos así: 3.780.640 afiliados al régimen contributivo (69%) y 1.708.670 al régimen subsidiado (31%). En este último se superó la meta para el cuatrienio, pues se esperaba llegar a 1.669.970 afiliados y a 31 de diciembre de 2007 la población afiliada fue de 1.708.670, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, distribuidos en 1.635.601 subsidios totales y 73.069 subsidios parciales.

La ciudad ha disminuido las tasas de mortalidad por causas evitables. La tasa de mortalidad materna se redujo a 46,8 en 2007, la más baja desde 1991 y cercana a la meta establecida para 2008 de 45,0 (por cada 100.000 nacidos vivos). La tasa de mortalidad por neumonía pasó de 24,2 en 2003 a 14,1 en 2007, evidenciándose una rebaja progresiva del número de casos. En cuanto a mortalidad infantil por enfermedad diarreica aguda (EDA), el indicador muestra una disminución progresiva de los casos en menores de cinco años. La tasa por esta causa pasó de 6,0 en 2003 a 2,5 en 2007, lo cual se refleja en la tasa de mortalidad en menores de cinco años, que durante el periodo comprendido entre 2000 y 2007 presentó un descenso sostenido a razón de 18,5 por 1.000 nacidos vivos en 2000 a 13,8 por 1.000 nacidos vivos en 2007, que representa una reducción del 30%. Sin embargo, a partir de 2002 hasta 2005 la tasa de mortalidad se mantuvo alrededor de 15 por 1.000 nacidos vivos.

Otro de los temas prioritarios para la administración Garzón fue revelar la problemática alimentaria y nutricional en la ciudad. A través del programa Bogotá sin hambre se adelantaron acciones prioritarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad, especialmente para los sectores y las poblaciones más vulnerables. A 31 de diciembre de 2007 este programa logró la entrega de 771.873 apoyos nutricionales diarios, con lo cual se superó la meta fijada por el plan de desarrollo. Además de los apoyos alimentarios, desde el programa se formularon e implementaron componentes del plan maestro de abastecimiento de alimentos, acciones de alimentación y nutrición y responsabilidad social sobre el tema.

En relación con el servicio de agua potable y saneamiento básico se mantuvo la cobertura legal. En términos de la gestión de tarifas en los cuatro años de la administración distrital se evidencia la reducción de las mismas, una disminución desde julio de 2004 del 47% de los costos asociados al cargo fijo, lo que significó un alivio del 9,1% en promedio en la factura de los suscriptores residenciales.

En materia de seguridad la administración cumplió sus metas de seguir reduciendo el número de homicidios en la ciudad (17,9 por cada 100.000 habitantes), aunque para los expertos del proyecto todavía hay una deuda pendiente frente al tema del hurto callejero, cuyo aumento achaca Garzón, entre otras cosas, a la disparada del robo de celulares (70%). Tampoco hay estrategias claras para combatir el crimen y la inseguridad que se registran en zonas críticas de Bogotá.

En lo referente a la tasa de muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, suicidio y otras muertes accidentales) se registra una disminución continua, la cual se debió principalmente al descenso en el número de homicidios. La administración presentó avances positivos.

El distrito ha mantenido un cumplimiento sostenido en las metas relacionadas con los indicadores de finanzas públicas, demostrando un buen manejo de los recursos, del nivel de endeudamiento y un alto porcentaje de inversión social en la administración Garzón. Los ingresos han crecido a un ritmo mayor que la inflación y los gastos se han reducido. Uno de los mayores logros de la Secretaría Distrital de Hacienda fue recuperar la cartera morosa, gracias a los programas de antievasión, reducción de la morosidad y gestión de cobro.

Los niveles de inversión en Bogotá llegaron al 74% frente al 17% de la nación. Para 2007 la ciudad continúa con una tasa de crecimiento positiva. De acuerdo con las proyecciones de la Secretaría de Hacienda y los cálculos de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), la economía bogotana registró un aumento del PIB de 7,8%, superior al PIB nacional que alcanzó un 7%, logrando el mayor incremento durante la década y el octavo lugar en las principales economías de America Latina. Según los datos de la CCB, el PIB ascendió a US $43.246 millones. Aunque los resultados muestran que en el distrito hay más posibilidades de tener un ingreso alto que en el resto del país, con un ingreso per cápita de 42% superior al promedio nacional, frente a las principales ciudades de América Latina presenta rezago en cuanto al producto interno bruto per cápita, lo que indica que el gobierno distrital debe fortalecer las acciones dirigidas al crecimiento de la economía; de acuerdo con lo estimado por la CCB, por lo menos debe alcanzar un 8,5% para obtener mayores resultados en este aspecto.

La ciudad formuló e implementó una política para la atención del servicio al ciudadano, amplió la red de SuperCade y desarrolló una estrategia de acción desconcentrada de servicios del sector central en las localidades con la puesta en marcha del programa Bogotá en Movimiento. Además, mejoró el trámite de quejas y soluciones.

¿En qué áreas aún existe un fuerte reto para la ciudad?

Entre los compromisos de la administración Garzón, se observaron algunos asuntos pendientes y con un bajo cumplimiento frente a las metas propuestas. No se registraron avances significativos en los temas de movilidad urbana, medio ambiente y vivienda.

En construcción de vivienda la administración no alcanzó los resultados proyectados, se promovieron sólo 18.257 viviendas de las 70.000 contempladas en las metas del plan de desarrollo, es decir, el 26,08%. Preocupa que la dilación de alternativas para reducir el déficit y proveer vivienda de interés prioritario en la ciudad, agrave aún más las condiciones de hábitat y, por otra parte, retrace la proyección urbanística asociada con factores de accesibilidad en movilidad, equipamiento, actividad productiva, espacio público, ampliación de redes y prestación de servicios públicos. Cabe señalar que en esta materia es poco lo que se ha avanzado y mucho lo que deben realizar las administraciones siguientes en capacidad institucional y administrativa para llevar a cabo las acciones pendientes, mas aun si se tiene en cuenta que los compromisos gubernamentales han estado muy por debajo del déficit real y que a pesar de ello no se logró el cumplimiento de los mismos.

Uno de los condicionantes para la construcción de vivienda nueva (VIS y no VIS) está relacionado con la gestión del distrito para el acceso a tierra urbanizada y legal. Al cierre de la administración no se alcanzó la meta propuesta en cuanto a la producción de suelo urbanizado de generar 500 hectáreas nuevas, y las cifras suministradas por las entidades competentes no reflejan claridad sobre el número real de hectáreas disponibles para urbanizar. En igual situación se presenta el mejoramiento de vivienda, la meta contemplaba 10.000 viviendas mejoradas y según los datos proporcionados por la Caja de Vivienda Popular (CVP) a 2007 se avanzó sólo en 2.104 viviendas.

En materia de reubicación el progreso frente a la meta fue satisfactorio. Fueron reubicados 2.316 hogares, un cumplimiento del 92,64% de la meta establecida para 2008 de reubicar 2.500 hogares. Sin embargo, aunque son necesarias las acciones de reubicación, se debe insistir en que la generación de suelo urbanizado y legal, con la proyección de habitabilidad y oferta de vivienda de acuerdo con su capacidad y uso, es lo que permitirá contar con condiciones sostenibles, tanto

para disminuir el déficit como para prevenir y controlar la ubicación en zonas de alto riesgo. De lo contrario, la demanda de habitabilidad por el solo crecimiento poblacional seguirá al margen de la proyección de la ciudad y continuarán ocupándose zonas no aptas (de transición rural-urbana, de protección, de alto riesgo, entre otras) de manera desordenada e ilegal, sobre las cuales el distrito interviene posteriormente con un alto nivel de recursos para mitigar parte de la problemática, en vez de tomar las medidas definitivas para avanzar en la solución, como la definición y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión establecidos en el POT, que parecen haberse estancado y que son los que garantizan las acciones urbanísticas para la generación de nuevos usos urbanos o la transformación de los espacios existentes. Si continúa su dilación, las consecuencias no se verán sólo en materia de vivienda, sino que causarán el atraso en otros sectores como movilidad, equipamiento, productividad e integración regional, perpetuando la problemática de marginalidad y segregación en la ciudad.

Las cifras del inventario de la malla vial en Bogotá muestran cierta mejoría en las condiciones del subsistema vial, ya que aumentó el porcentaje de malla vial en buen estado, pasando del 25,8% en 2004 al 36% en 2007. Sin embargo, se habría podido avanzar más tanto en movilidad como en las condiciones de la malla vial, pero se presentó baja capacidad operativa para ejecutar oportunamente los proyectos, con un alto rezago presupuestal, lo cual tiene implicaciones que van mucho más allá de la movilidad, como la disponibilidad de espacio público, el desarrollo urbano, la equidad para el acceso a servicios básicos, entre otros. En este sentido, el distrito requiere mejorar e incrementar la capacidad técnica y administrativa para la implementación de las obras y el mantenimiento en el tiempo establecido, tanto a nivel central como en las localidades. No se cumplieron las metas de chatarrización, no se avanzó en el montaje del sistema integrado de transporte público y se dejó para último momento la contratación de la tercera fase de Transmilenio. Sigue pendiente para la ciudad la definición del sistema integrado de transporte, la funcionalidad de Transmilenio integrado a otras alternativas de transporte, así como poner en marcha y obtener resultados del proceso de chatarrización.

En materia ambiental, no se observan avances sostenidos en la reducción de la contaminación del aire, ya que en el periodo 2003 a 2007 se presentó un aumento de 4,71 µg/m3 en las concentraciones de PM10, que pasó de 66,29 µg/m3 a 71 µg/m3, por encima de la meta fijada por la administración de reducirlo a 65 µg/m3 y lejos de cumplir con la norma establecida internacionalmente como límite de 50 µg/m3. Para la ciudad es vital desarrollar mecanismos efectivos para el control y la sanción por contaminación de aire, sobre todo hacia los factores que inciden en forma directa, como el transporte particular y colectivo, Transmilenio, la industria, entre otros.

Sigue pendiente también la implementación del megaproyecto del río Bogotá, así como la política de protección del suelo y la aprobación de los planes de manejo ambiental sobre la estructura ecológica principal, con el fin de preservar las áreas que son garantía de seguridad hídrica para la ciudad y la región y sobre las cuales existen restricciones de uso que requieren la intervención de la autoridad ambiental y la gestión institucional del distrito para su recuperación. Otro de los grandes temas inconclusos y de conflicto entre el distrito, el departamento y la nación es el manejo de los llamados Cerros orientales.

Si bien la responsabilidad ciudadana ha mejorado en algunos aspectos, aún persisten cifras que son preocupantes, como el número de personas atropelladas. Es importante que la administración no descuide las campañas y divulgue e instruya a los ciudadanos sobre los contenidos básicos del Código de Policía.

En lo corrido del año, los índices que dan cuenta del cumplimiento de las responsabilidades ciudadanas, es decir, del acatamiento de las normas básicas de convivencia por parte de la ciudadanía, muestran que estamos olvidando las lecciones de cultura ciudadana aprendidas durante la última década.

De acuerdo con los datos obtenidos en la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, la valoración a la gestión global del alcalde registra un incremento importante en el primer año de gobierno: obtuvo 3,4, la mejor calificación desde 1998, aunque disminuyó en 2005 y 2006. Al cierre de la administración los bogotanos le dan una calificación de 3,3 a la gestión del alcalde Garzón, la misma del alcalde Mockus en 2003.

Al final del periodo, el balance del mercado laboral de la ciudad fue positivo. La tasa de desempleo se redujo en 65.000 personas, es decir un 2%, pasó de 11,1% en 2006 a 9,1% en 2007. De igual forma, el número de personas ocupadas aumentó a 143.000, la tasa de ocupación se incrementó de 55,5% en 2006 a 56,8% en 2007. Sin embargo, es preocupante el crecimiento en la tasa de subempleo en 146.000 personas, para 2006 estaba en 29,1% y ascendió a 32,4% en 2007.

En cuanto a los esquemas de vacunación, se logró cumplir con el 95%, pero se debió llegar a una cobertura del 100%. Los logros cercanos al 100% no son suficientes, pues el nivel alcanzado para cada uno de los biológicos de vacunación indica que las acciones para el control y la reducción de la morbimortalidad por enfermedades prevenibles no pueden cesar y se deben realizar los máximos esfuerzos para alcanzar la cobertura total de manera permanente.

Son bajos los avances en la alfabetización de jóvenes y adultos y no se consiguió la meta de generar nuevos cupos en la Universidad Distrital. Tampoco se dieron progresos en la prevención

de embarazos en mujeres adolescentes; las cifras no se redujeron, por el contrario, los embarazos presentados en mujeres de 15 a 19 años aumentaron significativamente de 2005 a 2007. A pesar de que se han efectuado varias estrategias de prevención, el balance es muy negativo.

Teniendo en cuenta que la estrategia de Salud a su hogar se diseñó e implementó en la administración Garzón y que se focaliza a población de estratos 1 y 2 que no cuenta con condiciones favorables de accesibilidad a atención primaria en salud, es pertinente que se realice un balance de los aciertos del programa de acuerdo con los objetivos inicialmente planteados, las dificultades encontradas en la intervención, los resultados de la caracterización y georreferenciación, para que la nueva administración fortalezca los componentes del programa que le proporcionan capacidad al distrito para intervenir en aquellos sectores en donde se considera que debe darse una acción integral y se institucionalicen los procedimientos del mismo como estrategia complementaria al sistema de atención en salud.

CÓMO VAMOS EN EDUCACIÓN

Bogotá avanza en cobertura, infraestructura y gratuidad en el sistema educativo

El indicador cómo vamos en educación mide los cambios en la cobertura en los niveles de básica y media, a través de la tasa de cobertura neta y deserción escolar, y evalúa los cambios en la calidad mediante los resultados de las pruebas de logro educativo en competencias básicas y valores. Además, le hace seguimiento a la calificación ciudadana sobre la calidad del servicio.

Cobertura

A diciembre de 2007, los resultados alcanzados reportan un incremento en la tasa de cobertura neta ajustada[2], que pasó del 92,1% en 2004 al 93,2% al cierre de la administración, lo que indica que de cada 1.000 niños, niñas o jóvenes de Bogotá entre los 5 y los 17 años, 932 de ellos asisten al colegio, con alta probabilidad de estar en el nivel educativo correspondiente a su edad. Al final de la gestión se cumplió con el 99,8% de la meta establecida para 2008. Bogotá realizó un importante avance en la matrícula oficial, con un aumento neto del 17% durante el período 2004-2007.

La comparación por nivel educativo muestra que los mayores logros se dieron en educación básica primaria. La tasa de cobertura neta en ésta pasó de 83,7% en 2003 a 101,3% en 2007. Por su parte, la tasa de cobertura neta en educación básica secundaria y media mantuvo un crecimiento desde 2003 con 81% hasta 2006 llegando a 89,2%; sin embargo, en 2007 disminuyó a 76%, una significativa reducción.

2. Según la Secretaría de Educación del Distrito, esta tasa hace referencia al número de alumnos en edad escolar que están efectivamente en el sistema educativo. Se excluyen aquellos alumnos en este rango de edad que ya han terminado la educación secundaria y media.

Tasas de cobertura bruta y neta ajustada

Cuadro 1

TASA	2007
Tasa global de cobertura bruta	**98,9%**
Preescolar	72,1%
Básica primaria	106,7%
Básica secundaria	105,8%
Media	91,2%
Tasa de cobertura neta ajustada	**93,2%**
Básica primaria	101,3%
Básica secundaria y media	76,0%

***Fuente:** Cálculos Dirección de Planeación-Subdirección de Análisis Sectorial, con base en Proyecciones de Población del DANE, conciliación de censos años 1985, 1993 y 2005.

Gráfico 2

***Nota:** Las tasas de cobertura para los años anteriores no se presentan en este informe, hasta una vez se reprocesen las cifras de los años anteriores con las nuevas proyecciones del DANE, las cuales tienen como base de población los censos de 1985, 1993 y 2005.

Fuente: Cálculos Dirección de Planeación-Subdirección de Análisis Sectorial, con base en Proyecciones de Población del DANE, conciliación de censos años 1985, 1993 y 2005.

Este crecimiento en la tasa de cobertura neta en educación se debió principalmente a la generación de nuevos cupos escolares en las localidades con mayor demanda educativa, la construcción, adecuación y ampliación de colegios, así como la puesta en marcha de programas orientados a estimular el acceso y la permanencia, tales como los subsidios condicionados a la asistencia escolar, la alimentación escolar y el transporte (rutas) para los estudiantes que viven a más de dos kilómetros del colegio donde estudian.

La tasa de cobertura bruta en educación, que incluye no sólo los niños y niñas en edad escolar sino también aquellos en extra edad, permaneció en 98,2% durante 2002 y 2003, pero muestra un aumento a 98,7% en 2007, muy cercano a la meta de 99% establecida por el distrito.

Gráfico 3

Fuente: Cálculos Dirección de Planeación-Subdirección de Análisis Sectorial, con base en Proyecciones de Población del DANE, conciliación de censos años 1985, 1993 y 2005.

Cabe aclarar que de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital (SED), "Las tasas de cobertura calculadas para los años 2003-2006, no son comparables con las cifras entregadas al 2007, porque las primeras se calcularon con proyecciones de población basadas en el censo 1993, las cuales según información dada por técnicos del DANE, estaban sobreproyectadas. El DANE entregó una nueva serie de proyecciones de población tomando como fuente la conciliación de censos 1985, 1993 y 2005, las nuevas tasas de cobertura se calculan con esta última información, lo que genera cambios considerables con respecto a información anterior, razón por la cual no son comparables técnicamente. Adicionalmente, de dichos cambios se derivan aspectos específicos que alteran la información inicial por grupos etáreos".[3]

[3] Secretaría Distrital de Educación. Resultados alcanzados con corte a 31 de diciembre de 2007. Cómo vamos en educación, p. 4.

En los últimos cuatro años se crearon 182.992 cupos nuevos, 48.077 de ellos en 2007, en educación inicial, básica y media. Aunque la meta era la creación de 186.800 cupos, se resalta un gran avance, al llegar al 97,96% del objetivo. Estos cupos fueron generados a través de diferentes estrategias, como la construcción de nuevos colegios oficiales, el mejoramiento de la infraestructura actual, el mayor aprovechamiento de la infraestructura instalada y una mayor oferta de cupos en colegios en concesión y en convenio con la SED. De los 182.992 cupos nuevos, 149.735 se utilizaron para matrícula nueva y los restantes 33.257 se destinaron a la mejoría de las condiciones de estudiantes antiguos (disminución del hacinamiento).

Entre 2004 y 2007, la ciudad logró aumentar el número de cupos educativos y la matrícula pública, por encima de los fines propuestos en el plan de desarrollo. En matrícula se superó la meta en 11.946 cupos, ya que para 2007 se esperaba contar con 998.716 estudiantes matriculados y la cifra llegó a 1.010.662. De igual forma, en 2007 se superó la meta de creación de cupos nuevos en 3.426, como lo señala el siguiente cuadro. Se pasó de 860.867 estudiantes matriculados en 2003 a 1.010.602 en 2007. El 86% de los estudiantes está en colegios distritales y el 14% restante en colegios privados en convenio, modalidad que atiende prioritariamente a niños, niñas y jóvenes que viven en zonas con baja oferta educativa pública.

Matrícula y cupos 2004-2007: metas y logros

Cuadro 2

METAS Y LOGROS	2004	2005	2006	2007
Meta matrícula	886.281	905.515	954.065	998.716
Logro matrícula	902.513	936.858	964.656	1.010.602
Meta cupos nuevos	25.414	19.234	48.550	44.651
Logro cupos nuevos*	42.827	48.963	43.125	48.077

Fuente: Dirección de Planeación-Subdirección de Análisis Sectorial.

* Logros 2004 y 2005 rectificados y ajustados.

Matrícula y participación por sector, 2003-2007

Cuadro 3

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007
Sector oficial	722.963	757.189	775.430	791.414	828.550
Concesiones	23.117	26.308	35.612	37.542	38.168
Subsidios	114.787	119.016	125.816	135.700	143.884
Total oficial distrital	860.867	902.513	936.858	964.656	1.010.602
Total no oficial	683.351	680.453	673.087	666.292	605.319
Total matrícula	1.544.218	1.582.973	1.609.945	1.630.948	1.615.921
Participación oficial	55,7%	57,0%	58,2%	59,1%	62,5%
Participación no oficial	44,3%	43,0%	41,8%	40,9%	37,5%

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ECH-DANE, para el sector privado hasta 2006 y censo C-600

La distribución se ha mantenido con una participación mayoritaria del sector oficial, que para 2007 llegó a un 62,5% del total, mientras que la no oficial ha disminuido porcentualmente desde 2003.

proyectado para 2007.

Calidad

De acuerdo con la información publicada por la Secretaría Distrital de Planeación, los resultados de la calidad de la educación básica y media en Bogotá se presentan con base en los resultados de las pruebas Saber (Sistema Nacional de Evaluación de Calidad de la Educación) durante el periodo 2003-2006. Estas pruebas se realizan a estudiantes de grados 5º y 9º de los colegios calendario A, en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, sociales y competencias ciudadanas.

Los resultados de las pruebas realizadas en 2003 y 2005 muestran un mejor desempeño de los estudiantes en todas las áreas, con excepción de competencias ciudadanas en que se registra una disminución, tanto en Bogotá como a nivel nacional. Sin embargo, Bogotá supera los promedios nacionales en los dos grados evaluados. Continúa pendiente la publicación de los resultados de las pruebas Comprender, aplicadas por la Secretaría de Educación Distrital en el marco del laboratorio de evaluación, que incluye el análisis comparativo entre los resultados de las pruebas Saber del MEN y las pruebas Comprender de la SED.

Resultados de las pruebas Saber por área de conocimiento en 2003 y 2005

Cuadro 4

Año	Grado	LENGUAJE		MATEMÁTICAS		CIENCIAS NATURALES		COMPETENCIAS CIUDADANAS		SOCIALES	
		Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País
2003	5º	63,86		59,38		51,32	49,34	59,49	57,34	No aplica	
	9º	71,16	60,64	67,48	57,23	58,08	56,21	58,78	58,74	No aplica	
2005	5º	65,71	60,6	65,33	56,2	53,86	51,47	54,67	54,81	52,14	50,29
	9º	73,27	65,14	69,82	59,86	61,03	58,6	54,21	55,53	60,41	59,41

Fuente: Síntesis de Coyuntura. Dirección de Políticas Sectoriales. Secretaría Distrital de Planeación. No. 24. Noviembre de 2007.

Por su parte, las pruebas de Estado Icfes revelan que Bogotá registró una disminución significativa del promedio superior y alto en 2005. No obstante, para 2006 se elevó el porcentaje de colegios que obtuvieron una evaluación en el nivel superior y alto de 13,5% y 45,1% respectivamente, es decir, se pasó de tener menos del 28% en estos niveles a 58,6% en los mismos.

Resultados de las pruebas de Estado Icfes en el sector oficial

Cuadro 5

Puntaje	2004		2005		2006	
	Jornada-Colegios	%	Jornada-Colegios	%	Jornada-Colegios	%
Muy superior	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior	23	5,1%	10	2,1%	65	13,5%
Alto	240	53,7%	120	25,7%	218	45,1%
Medio	172	38,5%	250	53,5%	182	37,7%
Bajo	11	2,5%	86	18,4%	18	3,7%
Inferior	1	0,2%	1	0,2%	0	0,0%
Muy inferior	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	447	100%	467	100%	483	100%

Fuente: Síntesis de Coyuntura. Dirección de Políticas Sectoriales. Secretaría Distrital de Planeación. Noviembre de 2007.

Deserción escolar

La tasa de deserción escolar permite hacer el seguimiento a la permanencia de estudiantes en el sistema de educativo, mide la proporción de alumnos matriculados que durante el año lectivo abandonaron los estudios sin haber culminado el grado. Durante el periodo comprendido entre 2003 y 2005 ésta se mantuvo en un porcentaje de 3,2%, pero en 2006 aumentó al 3,5%. Cabe resaltar que la meta fijada para el cierre de la administración pretendía llegar a 2,5%. De acuerdo con la información reportada por la Secretaría de Educación Distrital este aumento se debió, entre otras, por las siguientes razones:

1. Cambio de colegio (traslados a colegios de otras localidades o en la misma localidad).
2. Cambio de domicilio (a otro municipio o a otras ciudades).
3. Depuración de la matrícula por auditoría (niños matriculados en el año anterior que no regresaron al año siguiente).
4. Vivienda situada lejos del colegio.
5. Desinterés por el estudio.
6. Problemas familiares.
7. Población desplazada o desmovilizada que dura pocos meses y se traslada de localidad.
8. Bajo rendimiento académico o disciplinario.
9. Situaciones temporales generadas por el reforzamiento, ampliación y mejoramiento de las plantas físicas de los colegios oficiales.

Gráfico 4

***Fuente:** Dirección de Planeación – Subdirección de Análisis Sectorial.

***Nota:** La tasa de deserción intra-anual se calcula del Censo C-600 del DANE, sin incluir ciclos de educación nocturna y con un año de rezago. Por esta razón, a la fecha no se pude fijar la de 2007.

Con respecto a la tasa deserción interanual, es decir, los niños que son promocionados y no se matriculan al año siguiente, se registra una disminución de 3,68% entre 2003 y 2007, pasando de 9,7% a 6,02% respectivamente. Según la SED esto obedece, entre otras razones, a la optimización del proceso de matrícula en el que se garantiza la promoción automática de los estudiantes de un año a otro. A continuación, se presentan las cifras de deserción intra-anual por localidad:

Gráfico 5

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en C-600.

El comparativo muestra que las localidades que presentaron en promedio una mayor tasa de deserción entre 2004 y 2006 son Santa Fe (6,3%-6,2%), Chapinero (5%-5,9%) y Antonio Nariño (4,8%-5,9%), mientras que las que registraron las menores tasas son Sumapaz (2%- 0,7%), Suba (2%-2,4%) y Usaquén (2,3%-1,5%). La tasa de deserción para la zona urbana en Colombia fue de 5,7%.

La Secretaría de Educación considera que las metas alcanzadas en cobertura no sólo se logran por efectos del proceso de matrícula y el aumento en los cupos nuevos, existen otros proyectos del Plan Sectorial de Educación que contribuyeron significativamente a este propósito, así como al de combatir la deserción escolar.

***Nota:** La metodología cambió a partir de 2003, se incluyó la variable traslados en el formato de C-600. Se calcula con un año de rezago, por esta razón a la fecha no se pude fijar la de 2007.
El cálculo incluye sólo la jornada diurna de los establecimientos de educación formal regular. No incluye preescolar.

La SED durante el periodo de gobierno del alcalde Garzón implementó diferentes proyectos que atendían componentes complementarios para garantizar la permanencia y accesibilidad al sistema educativo, entre ellos el de alimentación escolar, dirigido a incentivar el ingreso y la persistencia, además de ayudar en las condiciones de aprendizaje, salud y ambiente escolar en el aula. También es una forma de intervenir sobre los efectos negativos que produce la pobreza y las denominadas variables extraescolares en los procesos educativos. 600.000 niños y jóvenes bogotanos reciben entre el 30% y el 35% de las necesidades nutricionales básicas en los colegios oficiales de Bogotá.

En 2007 se entregaron en total 504.713 refrigerios, distribuidos así: 418.000 con recursos de la Secretaría de Educación, 48.545 con Fondos de Desarrollo Local y 38.168 entregados en colegios en concesión. Como se puede apreciar, en los cuatro últimos años se aumentó progresivamente la entrega de refrigerios y los beneficiarios, ya que en 2003 se daban 210.443 refrigerios a igual número de beneficiarios, mientras que la cobertura de estudiantes a quienes se les apoya con alimentación pasó de 24,4% en 2003 a 59,4% en 2007, es decir que para este año el total de beneficiarios llegó a 599.858 estudiantes.

Se desarrolló el proyecto de subsidios a la demanda educativa, con el objetivo de lograr el acceso universal a la educación preescolar, básica y media y la permanencia de niños, niñas y jóvenes, a través de colegios privados en convenio y colegios en concesión mediante el banco de oferentes. Con estas estrategias se amplió la cobertura en 29.095 cupos en los colegios privados en convenio con la SED y en 15.051 cupos en los colegios oficiales administrados en concesión.

En la ciudad en el período 2004-2007, a través del proyecto construcción y dotación de plantas físicas distritales, se edificaron y entraron en operación 26 colegios y se inició la obra de 14 más que concluirá en 2008. Según la SED, estos nuevos colegios cuentan con estándares arquitectónicos que además de ampliar la oferta educativa se constituyen en ambientes seguros y propicios para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ubicados en las localidades de Usaquén, Usme, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar. El proyecto contemplaba para la ciudad la puesta en marcha de más de 70 nuevos megacolegios. De acuerdo con la información suministrada por la SED, al cierre de la administración Garzón el estado de éstos es el siguiente: 24 en funcionamiento, 2 en funcionamiento parcial, 14 en construcción y 30 totalmente reconstruidos.

Avance en la construcción de colegios nuevos

Cuadro 6

CONSTRUCCIÓN	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COLEGIO / LOTE	ESTADO DE AVANCE DEL PROCESO DE OPERACIÓN	INVERSIÓN DEL PROYECTO
1	5	Uval	En funcionamiento	5.794.314.689,31
2	7	Metrovivienda / Leonardo Posada	En funcionamiento	10.309.212.513,56
3	5	Eduardo Umaña Mendoza / Villa Alemania	En funcionamiento	8.486.632.256,15
4	11	Veintiún Ángeles / Predio Tuna Alta	En funcionamiento	10.904.282.829,31
5	9	Carlo Federici / Predio Zona Franca	En funcionamiento	7.977.307.929,66
6	8	Codema	En funcionamiento	3.933.211.489,53
7	5	Ofelia Uribe de Acosta / Predio El Bosque	En funcionamiento	5.595.447.744,00
8	11	Gonzalo Arango / Predio Gloria Lara de Echeverry	En funcionamiento	10.371.480.455,18
9	8	Gabriel Betancourt Mejía / Predio El Tintal	En funcionamiento	7.914.159.166,13
10	1	Colegio Distrital Saludcoop	En funcionamiento	10.166.959.405,39
11	7	Carlos Pizarro León Gómez / Predio Ciudadela El Recreo	En funcionamiento	10.562.244.859,46
12	8	Colegio Distrital Saludcoop Sur	En funcionamiento	9.798.064.745,66
13	5	Paulo Freire / Predio Ciudadela Nuevo Milenio	En funcionamiento	11.915.913.184,03
14	7	Orlando Higuita / Predio Holanda La Libertad	En funcionamiento	9.249.121.579,35
15	11	Delia Zapata Olivella / Predio Fontanar Inurbe	En funcionamiento	10.300.813.646,52
16	7	Alfonso Reyes Echandía / Predio San José de Maryland	En funcionamiento	11.630.183.512,41
17	19	María Mercedes Carranza / Predio El Almacén	En funcionamiento	13.738.767.802,02

18	7	Alfonso López Michelsen / Predio Portal del Sol Finca El Recreo	En funcionamiento	11.891.703.639,54
19	19	Antonio García / Predio Inés Elvira Ladrillera del Sur	En funcionamiento	10.987.738.644,84
20	11	Gerardo Molina / Predio Gavilanes	En funcionamiento	13.099.255.799,44
21	8	Rogelio Salmona / Predio La Pampa - La Montana	En funcionamiento	15.855.340.991,57
22	7	Ciudadela Educativa de Bosa / Predio Ciudadela El Porvenir - Proyecto Completo	En funcionamiento	11.757.010.385,13
23	7	Jardines La Libertad	En funcionamiento parcial en aulas	14.820.988.963,58
24	7	Germán Arciniegas / Predio Brasil (López-Quintana)	En funcionamiento parcial	9.149.426.947,84
25	19	Departamento de Cundinamarca - Predio La Rivera del Sur	En funcionamiento	11.959.520.305,56
26	5	Puerta al Llano	En funcionamiento	7.081.601.940,45
27	5	Barranquillita	En construcción	8.133.009.697,31
28	18	María Cano / Predio El Rosal Los Molinos	En construcción	15.201.014.204,00
29	19	Mochuelo / Clavel Lote 3	En construcción	17.129.851.881,71
30	11	Las Mercedes	En construcción	11.468.583.740,17

31	5	Villa Diana	En construcción	13.937.051.994,13
32	19	José María Vargas / Predio Las Margaritas – Bella Flor	En construcción	12.267.046.690,08
33	11	Virginia Gutiérrez / Ttes de Colombia	En construcción	10.186.836.698,35
34	10	Tomás Cipriano de Mosquera / Predio Lituania Ebenezer	En construcción	10.765.107.032,22
35	10	Garcés Navas	En construcción	4.816.489.842,64
36	7	Clara Fe Y / La Paz	En construcción	13.544.788.899,29
37	5	Líbano II Sector / Chico Sur	En construcción	9.486.958.465,62
38	19	Villas del Diamante	En construcción	13.166.000.620,79
39	11	Ramón de Zubiría / Rincón La Palma	En construcción	9.627.418.550,52
40	7	Agua Blanca El Remate	En construcción	13.104.148.440,65

Fuente: Subdirección de Plantas Físicas SED.

A su vez, la Secretaría de Educación de Bogotá ha desarrollado el proyecto de mejoramiento y reforzamiento físico de los colegios, reforzamiento estructural, ampliaciones y reposición de plantas físicas. Durante el periodo 2004-2007 se realizaron obras de reforzamiento en 98 colegios distritales, de las cuales se han entregado 82 terminadas. En materia de mejoramiento, se han entregado 33 obras de ampliación y nuevas etapas en los colegios distritales. La SED aclara que durante el proceso de reforzamiento fue necesario reponer sedes antiguas que, por razones técnicas y de seguridad, debieron ser reemplazadas por nuevas construcciones. A 2007 se han entregado 15 colegios nuevos por reposición.

Colegios nuevos por reposición 2006-2007

Cuadro 7

TIPO DE COLEGIO	LOCALIDAD	COLEGIO
Colegios nuevos por reposición	Usaquén (1)	1. Santa Cecilia
	San Cristóbal (4)	2. Santafereña
		3. Ofelia Uribe de Acosta
		4. Nueva Esperanza
	Bosa (7)	5. San José
		6. Villa Dindalito
		7. Casablanca – INEM
		8. Class Sede A
		9. Villemar El Carmen
		10. Rodrigo Arenas
	Los Mártires (14)	11. San Francisco de Asís
	Antonio Nariño (15)	12. Atanasio Girardot
	Puente Aranda (16)	13. Sorrento Sede B
	Rafael Uribe Uribe (18)	14. Enrique Olaya Herrera
	Ciudad Bolívar (19)	15. El Minuto de Buenos Aires

Fuente: Subdirección de Plantas Físicas SED.

De igual forma, se implementó el proyecto de dotación y mejoramiento pedagógico de espacios de aprendizaje, que contempla la mejora y el fortalecimiento de las bibliotecas escolares y las bibliotecas de aula, con el propósito de buscar un mejor desarrollo de la enseñanza, el aprendizaje y la capacidad comprensiva de los niños, niñas y jóvenes, promoviendo así el potencial educativo y cultural de la ciudad. En el periodo 2004-2007 se modernizaron 47 bibliotecas y se dotaron 73 laboratorios, 54 aulas de tecnología y 11 ludotecas. Para el fomento de la lectura en los colegios se entregaron 1.359.247 libros por el programa Libro al Viento.

La Secretaría de Educación de Bogotá desde 2005 puso en marcha los subsidios condicionados a la asistencia escolar, que consisten en la transferencia monetaria a los hogares de los alumnos más pobres y vulnerables y que pretenden desestimular el trabajo infantil y juvenil. En este período de gobierno, 59.191 estudiantes beneficiarios se comprometieron a asistir todos los días a clases para recibir el subsidio de $60.000 pesos cada dos meses, el cual está dirigido a estudiantes de educación secundaria, ya que se pretende incentivar el retorno de muchos niños, niñas y jóvenes al sistema educativo y así mismo evitar que abandonen el colegio antes de terminar el grado 11º.

El proyecto de gratuidad radica en la eliminación total o parcial de los cobros de servicios complementarios y derechos académicos. De esta manera se beneficiaron 647.873 estudiantes de colegios oficiales y colegios privados en convenio. Además, 68.528 estudiantes de preescolar recibieron útiles escolares de forma gratuita al iniciar el año. Bogotá invirtió en promedio $32.000 millones de pesos anuales con el fin de asumir los costos educativos que pagaban las familias, los cuales incluyen matrícula, pensión y otros cobros complementarios (boletines, agenda, manual de convivencia, carné, material didáctico, entre otros), además de los útiles escolares.

A través del proyecto de solidaridad con la niñez y la juventud, se logró la donación de más de 272.000 morrales de sueños con útiles escolares y la entrega de 49.508 uniformes y pares de zapatos a estudiantes de escasos recursos. El distrito invirtió substanciales recursos en este programa, específicamente en publicidad en medios para la campaña de divulgación. Si bien es importante llamar a la solidaridad de los ciudadanos con los niños y niñas de escasos recursos que necesitan elementos básicos para asistir al colegio, es vital contrastar el monto de los recursos invertidos frente al valor de los aportes, no porque no se requiera continuar con el proyecto, sino porque es inevitable implementar otras estrategias de menor inversión, que permitan igualmente cumplir con el objetivo, en especial con el sector industrial y empresarial, así como con entidades públicas y organizaciones sociales.

Con el proyecto de transporte escolar, 37.274 estudiantes cuentan con el servicio de transporte escolar diario en 1.171 rutas, con el fin de ampliar la cobertura del sistema educativo y atender el déficit de oferta que se presenta en algunas localidades. El 68,2% de los estudiantes transportados pertenecen a las localidades de Suba (25,1%), Ciudad Bolívar (24,1%), Rafael Uribe Uribe (9,9%) y Engativá (9,1%).

Así mismo, para garantizar la asistencia regular a clases y prevenir la deserción de los jóvenes se puso en marcha el proyecto de subsidios de transporte, que consiste en la entrega de $2.600 pesos en efectivo para atender el pago del transporte diario de ida y regreso del colegio. Este programa está dirigido fundamentalmente a jóvenes de los grados 9º, 10º y 11º que vivan a más de 2 kilómetros del colegio donde estudian. Con este subsidio se beneficiaron 7.683 estudiantes.

Desde el proyecto la ciudad como escenario educativo, que busca la transformación de las condiciones de la enseñanza-aprendizaje con el aprovechamiento de la ciudad como escenario educativo, se beneficiaron 906.120 alumnos a través de 16.000 expediciones pedagógicas.

Con el proyecto de educación para jóvenes y adultos, que radica en el desarrollo de estrategias orientadas a brindar oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación superior y ofrecer alternativas educativas para jóvenes desescolarizados y adultos que se encuentran por fuera del sistema educativo sin haber concluido ningún tipo de formación, se logró favorecer a 49.000 jóvenes con programas de formación laboral en universidades, el SENA y colegios donde se articula la educación media con la educación superior técnica y tecnológica.

Percepción ciudadana

Respecto de la calificación ciudadana a la calidad del servicio educativo realizada por Bogotá Cómo Vamos a través de la encuesta de percepción ciudadana en una escala de 1 a 5, muestra que en el período 1998-2003 la calificación del servicio se mantiene en 4,0, con excepción de 2001 que registró 3,8. Al inicio de la administración Garzón en 2004 se alcanzó 4,2, la calificación más alta desde la aplicación de la encuesta. A partir de este año se ha registrado el descenso en un punto cada año llegando a 3,9 en 2007, lo que indica que en una escala de 1 a 5 el 75% de los bogotanos con niños en edad escolar considera el servicio educativo como bueno o muy bueno, el 18% regular y el 5% malo o muy malo. De acuerdo con los resultados de la encuesta, las razones por las que se califica la educación con 3 o menos se debe a: (i) Malos programas, (ii) Malos profesores, (iii) Los niños salen mal preparados, (iv) No se promueven valores, (v) Insuficientes horas de estudio, (vi) Paros y huelgas de los profesores.

Gráfico 6

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Otros avances importantes

- Como logro se resalta que a partir de 2007 y en adelante la educación es totalmente gratuita para los estudiantes de preescolar y primaria, así como para todos los alumnos pertenecientes a Sisbén 1, aquéllos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas del conflicto. Los costos educativos que antes pagaban las familias son asumidos en su integridad por el distrito capital.

- Otro de los avances importantes fue el aumento de la inversión en educación entre 2003 y 2006, que pasó del 2,2% del PIB de Bogotá al 3%.

- También se incrementó el suministro de alimentación a los estudiantes, con el sistema de comedores escolares. El número de niños que recibió refrigerio pasó de 181.000 en 2003 a 418.000 en 2007, con recursos del distrito, y de 760 refrigerios en 2003 a 48.545, con recursos de las localidades. Además, se suministraron 90.545 almuerzos y 4.600 comidas calientes, con los que no contaban los estudiantes en 2003, con cobertura en 20 colegios distritales que igualmente participaron en actividades para la creación de hábitos nutricionales, estilos de vida saludable y desarrollo de habilidades sociales.

- A partir de 2006 para el proceso de matrícula se utiliza la inscripción en línea, que permite la modernización del proceso, el acercamiento de la tecnología al servicio de los ciudadanos, una mayor agilidad y oportunidad en la asignación de cupos y al mismo tiempo en el registro único de matrícula, tener una fuente de información en tiempo real para analizar la demanda y ajustar la oferta acorde con las necesidades de la comunidad.

- Se realizó la asignación por georreferenciación, buscando que los estudiantes quedaran cerca a su lugar de residencia, y se garantizó el apoyo a los Centros de Administración Educativa Local (CADEL) y a los colegios distritales para el proceso de matrícula.

- Durante el periodo 2004-2007 se trabajó para asegurar el adecuado funcionamiento de los servicios que se prestan en las bibliotecas que conforman la red distrital, Biblored. Se continuó con el procesamiento de las colecciones de las bibliotecas, logrando ubicar 429.681 volúmenes en 2007, para dar servicio a los usuarios, cuyo número asciende a 4.516.109 visitantes.

- Adicionalmente, cada uno de los 706 edificios escolares cuenta con conexión a internet; con soluciones de conexión variada. A través de la RedP se crearon 27.000 cuentas de correo electrónico asignadas a cada uno de los maestros y maestras, se suscribió convenio con la ETB para consolidar un millón de cuentas de correo electrónico para cada uno de los estudiantes y se realizó el mantenimiento permanente a más de 400 salas de informática y salas de profesores, buscando lograr la mayor competencia docente en el uso de la tecnología para el mejoramiento profesional y personal de nuestros maestros. No obstante, no existe información sobre el acceso efectivo de los estudiantes a internet, ni la forma como se piensa medir el mismo.

Retos y recomendaciones

- Aunque no se cuenta con la tasa de deserción en 2007, ya que se calcula con un año de rezago, la cifra registrada en 2006 (3,5%) no refleja los avances esperados, más aun cuando varios de los proyectos en educación de la alcaldía de Garzón estuvieron dirigidos a garantizar la permanencia en el sistema educativo. Es primordial que los colegios desarrollen un esquema de seguimiento a los estudiantes que se retiran, con el fin de identificar los factores que inciden en la deserción y, de igual forma, cuáles son las medidas que se deben implementar a corto y largo plazo para lograr mayor eficacia en las políticas y los programas de la Secretaría de Educación en esta materia.

- Se reconoce que el mejoramiento de la infraestructura, el suministro de alimentación y el establecimiento de programas y proyectos como Escuela-Ciudad-Escuela, aporta significativamente a la generación de condiciones para la mejora de la calidad de la educación, así como alternativas de aprendizaje para los estudiantes. Sin embargo, es importante contar con los indicadores que ayuden a medir el impacto de estos programas sobre la calidad de la educación.

- En el primer semestre de 2007 se aplicaron las pruebas Comprender a 130 colegios (110 seleccionados bajo criterio y los 20 colegios nuevos financiados con recursos del BID), un total de 30.000 estudiantes de 6º y 10º grado. Aunque la Secretaría de Educación Distrital subrayó que estas pruebas son complementarias a las Saber y que buscan establecer cómo se dan los conocimientos y en ese sentido configurar aspectos sociales del estudiante como el nivel de estudios de su familia y el acceso a libros, computadores, internet, entre otros, además de factores escolares internos que inciden en el aprendizaje. Aún no está claro el aporte específico de cada prueba y cómo se garantizará la continuidad, el seguimiento y la aplicación de medidas de acuerdo con los resultados de las mismas. En conclusión, en términos de resultados hoy no tenemos nuevas herramientas para medir la calidad de la educación, como se lo había propuesto la administración Garzón. Si a esto se le suma el hecho de que los otros instrumentos de medición (Saber e Icfes) no dan cuenta específica de las dimensiones en las cuales debe avanzar la ciudad, nos enfrentamos a que hoy no sabemos qué calidad de educación se imparte en Bogotá porque no hay cómo medirla.

- Una de las metas que presenta un balance negativo es la gestión de 5.000 nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional. Al 15 de marzo de 2007 no se habían gestionado los recursos correspondientes a la inversión inicial para construir la Ciudadela Educativa El Porvenir, sede universitaria estipulada para albergar los 5.000 estudiantes.

- Se deben mejorar los procedimientos, focalización y eficacia frente a los subsidios entregados para el acceso a la educación superior de estudiantes de estratos 1 y 2, por parte del Fondo Distrital para el Financiamiento de la Educación Superior, ya que se registró un cumplimiento de tan sólo el 30,6% de lo proyectado. Esta ineficiencia genera impactos negativos en el mejoramiento de la calidad de vida intergeneracional.

- En términos generales, se podría afirmar que en el gobierno de Garzón no se avanzó en educación superior.

- Si bien los colegios en concesión han aportado en materia de cobertura aprovechando las ventajas de la administración privada de instituciones escolares, sobre un esquema de subcontratación, también buscan la apropiación del modelo pedagógico para lograr que los niños de los niveles más bajos de ingreso alcancen altos niveles de calidad. Aunque esta medida se aplica por la SED desde 1999, durante el desarrollo del proyecto no se ha contado con información concreta que permita considerar que la administración privada de colegios públicos garantiza o no mejoras sustanciales en aspectos como apropiación del modelo pedagógico, calidad y gestión académica. De acuerdo con lo anterior, se requiere evaluar los resultados frente a los objetivos inicialmente planteados.

- Sobre el programa de educación para jóvenes y adultos, no se tiene información sobre el seguimiento e impacto del componente de formación, es decir, puede que la cifra de beneficiarios haya superado la meta, pero no se sabe cuáles son los resultados de esta formación respecto de las alternativas e integración laboral de los beneficiarios.

- En cuanto a las acciones que se implementaron para el progreso permanente de docentes, se cuenta con un número de beneficiarios de 10.132 docentes, pero no con la información sobre la aplicación de esta formación y su impacto en términos de calidad y mejoramiento en la atención de niños en situaciones de extra edad, discapacidad y talentos excepcionales.

CÓMO VAMOS EN SALUD

Bogotá avanza en ampliación de cobertura al régimen subsidiado y disminución de la mortalidad infantil

El indicador compuesto cómo vamos en salud evalúa los cambios en la cobertura del sistema general de salud a través de la afiliación de la población objetivo al régimen subsidiado en salud, las variaciones en las tasas de mortalidad materna, infantil y de menores de cinco años por infección respiratoria aguda (IRA) y enfermedad diarreica aguda (EDA), como las modificaciones en las coberturas en vacunación de menores de un año para seis biológicos. Se complementa con la percepción ciudadana del servicio, la tasa de fecundidad adolescente, entre otros.

Cobertura

La política de aseguramiento en salud alcanzó en 2007 una cobertura total (régimen contributivo más régimen subsidiado) de 5.489.310 personas aseguradas y 1.851.232 personas vinculadas (cuando no se tiene capacidad de pago que determine el derecho de afiliación a través del régimen subsidiado), lo que corresponde al 75%, distribuidos en 3.780.640 afiliados al régimen contributivo (69%) y 1.708.670 al régimen subsidiado (31%). Se logró superar la meta propuesta para 2008, se aumentó y garantizó la continuidad de la afiliación al régimen subsidiado en salud. La meta esperaba llegar a 1.669.970 afiliados y a 31 de diciembre de 2007 la población afiliada es de 1.708.670, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, repartidos en 1.635.601 subsidios totales y 73.069 subsidios parciales, superando la meta en 2,31%.

Gráfico 7

Fuente: Dirección de Aseguramiento en Salud – Administración del Aseguramiento.

La distribución de afiliados al régimen subsidiado por nivel de Sisbén se ha manteniendo desde 2004, con una mayor participación para el nivel 2 con el 50,7% en 2006, seguida por el nivel 1 con el 35,8%. Frente a 2005, el nivel 2 disminuyó la participación en un 2,2% y el nivel 1 aumentó en un 2,0%.

Para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado se contrataron 9 EPS de este régimen. Las tres que presentan la mayor participación de afiliados son: Humana Vivir 24,87%, Salud Total 19,94% y Solsalud 14,29%.

Se realizaron diferentes jornadas de promoción a la afiliación al régimen contributivo y simultáneamente a los subsistemas de pensiones y riesgos profesionales de trabajadores independientes como taxistas, vendedores ambulantes, artesanos, y dependientes como empleadas del servicio doméstico. Durante el periodo 2004-2007 se logró la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de 9.019 personas.

La distribución de afiliados al régimen subsidiado por localidades se ha mantenido constante desde 2003. Las localidades que concentran el mayor número de afiliados a dicho régimen a 31 de diciembre de 2007 son: Ciudad Bolívar (16,93%), San Cristóbal (11,40%), Usme (10,74%) y Kennedy (10,19%).

Tasas de mortalidad

En cuanto al comportamiento de los indicadores de mortalidad, y específicamente de mortalidad materna –entendida como la defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, a razón de cada 100.000 nacidos vivos–, la información suministrada por la Secretaría Distrital de Salud (SDS) permite evidenciar un incremento durante 2004 y 2005 en comparación con los dos años anteriores. Sin embargo, a partir de 2006 se da una disminución y en 2007 se presenta la tasa más baja desde 1991 en la mortalidad materna: 45,8, cercano a la meta establecida para 2008 de 45,0 (por cada 100.000 nacidos vivos). Aunque en el distrito capital en los últimos años se ha presentado un descenso, para el caso de 2007 esta afirmación es susceptible de ser ajustada con la información que oficialice a posteriori el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Gráfico 8

Fuente: Vigilancia en Salud Pública – Secretaría Distrital de Salud. Certificado de defunción-Certificado de nacido vivo. Bases de datos DANE-Sistema de Estadísticas Vitales. Los datos de 2007 son preliminares. Fuente de población: Proyecciones DANE con base en censo 2005 (1985-2020). Versión ajustada el 31 de julio de 2008 con bases definitivas 2006.

Por su parte, la mortalidad por enfermedad respiratoria aguda (ERA) constituye la primera causa de mortalidad en los niños y niñas menores de cinco años en el distrito capital. La tasa de mortalidad por neumonía pasó de 24,2 en 2003 a 14,1 en 2007 por cada 100.000 menores de cinco años, registrándose una disminución progresiva del número de casos.

Gráfico 8

Fuente: Vigilancia en Salud Pública – Secretaría Distrital de Salud. Certificado de defunción-Certificado de nacido vivo. Bases de datos DANE-Sistema de Estadísticas Vitales. Los datos de 2007 son preliminares. Fuente de población: Proyecciones DANE con base en censo 2005 (1985-2020). Versión ajustada el 31 de julio de 2008 con bases definitivas 2006.

Durante el primer semestre de 2004 se presentó un brote de infección por adenovirus que elevó en forma significativa dicha tasa, pero en 2005 se logró una nueva disminución que mantuvo la curva de descenso. Las épocas del año con mayor riesgo de enfermar y morir por enfermedad respiratoria aguda en Bogotá son aquéllas de mayor pluviosidad, es decir, de abril a junio y de septiembre a noviembre de cada año.

La estrategia preventiva del distrito cuenta con 110 salas ERA, que ha permitido reducir las complicaciones y hospitalizaciones de los niños con esta enfermedad, aportando a la disminución de la tasa de mortalidad por neumonía. Las salas ERA atienden en promedio al año 38.000 niños y niñas con gripas y enfermedades respiratorias y evitan en cerca de un 85% su hospitalización. En el periodo 2004-2006 contribuyeron a rebajar de 350 a 80 la utilización de camas hospitalarias y a la racionalización evidente en el uso de antibióticos y en la toma de exámenes paraclínicos en los primeros niveles de atención.

De igual forma, la respuesta a este tipo de enfermedades se ha basado en la estrategia de atención primaria en salud (APS), con la cual se han logrado integrar procesos de educación para la salud, protección de la vida, prevención de enfermedades, atención curativa, seguimiento y rehabilitación, priorizando las zonas o territorios del programa salud a su hogar.

El distrito superó la meta establecida en disminución de mortalidad infantil por enfermedad diarreica aguda. El indicador evidencia una reducción progresiva de los casos por EDA en menores de cinco años, lo cual se ve reflejado en la tasa de mortalidad en estos menores que pasó de 6,0 en 2003 a 2,5 en 2007. Esta disminución se atribuye a las acciones que ha adelantado la administración distrital en materia de prevención y atención en salud y de acceso a agua potable y saneamiento básico.

Gráfico 10

Fuente: Vigilancia en Salud Pública – Secretaría Distrital de Salud. Certificado de defunción-Certificado de nacido vivo. Bases de datos DANE-Sistema de Estadísticas Vitales. Los datos de 2007 son preliminares. Fuente de población: Proyecciones DANE con base en censo 2005 (1985-2020). Versión ajustada el 31 de julio de 2008 con bases definitivas 2006.

Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2007 se ha presentado un descenso sostenido en la mortalidad infantil, a razón de 18,5 por 1.000 nacidos vivos en 2000 a 13,8 en 2007, lo que representa una reducción del 30%. Sin embargo, de 2002 a 2005 la tasa de mortalidad se mantuvo alrededor de 15 por 1.000 nacidos vivos, aunque con la rebaja en la tasa de mortalidad infantil por IRA y EDA se ha conseguido disminuir la tasa de mortalidad infantil.

Gráfico 11

Fuente: Vigilancia en Salud Pública – Secretaría Distrital de Salud. Certificado de defunción-Certificado de nacido vivo. Bases de datos DANE-Sistema de Estadísticas Vitales. Los datos de 2007 son preliminares. Fuente de población: Proyecciones DANE con base en censo 2005 (1985-2020). Versión ajustada el 31 de julio de 2008 con bases definitivas 2006.

Vacunación

La cobertura en vacunación aumentó en los últimos años, pero aún se requiere fortalecer e incrementar las acciones para consolidar los avances y cumplir con las coberturas del 95% del Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para las siete vacunas que protegen contra once enfermedades en menores de cinco años.

En este sentido, según la información suministrada por la SDS, además de las actividades que adelantó regularmente el programa ampliado de inmunizaciones del distrito capital, para 2006 la ciudad logró la certificación en sarampión-rubéola por alcanzar cobertura del 95% para estos dos biológicos.

Los cálculos de coberturas de vacunación, de acuerdo con los datos de proyección de población del censo 2005, alcanzaron porcentajes de cobertura en 2007 por encima del 94% en cinco biológicos: Antipolio, DPT, Hepatitis B, Haemophilus y Triple Viral. Se logró el 100% de cobertura en BCG (vacuna Antituberculosa) y en la que se presenta menor avance es en fiebre amarilla con 92,3%. Aunque se observa una tendencia ascendente, el distrito debe continuar con los esfuerzos realizados para sostener los resultados en prevención de enfermedades en niños y niñas menores de cinco años y en las madres gestantes.

Gráfico 12

***Fuente:** Secretaría Distrital de Salud. Proyecciones de población DANE. Censo 2005-6.

***Nota:** proyecciones de población del censo 2005 (1985-2020).

Prevención del embarazo adolescente

Por otra parte, la prevención de embarazos en mujeres adolescentes se mantiene por encima de lo esperado, las cifras no se reducen; por el contrario, los embarazos presentados en mujeres de 15 a 19 años aumentaron significativamente de 2005 a 2007. A pesar de que se han implementado varias estrategias de prevención el balance es muy negativo, mas aun si tenemos en cuenta que la administración Garzón se fijó como meta en el plan de desarrollo 2004-2007 la reducción del embarazo en mujeres adolescentes en un 17%. La Secretaría de Salud considera que este incremento está relacionado con la influencia de factores de vulnerabilidad social como pobreza, exclusión social, barreras de acceso a salud, educación, trabajo, equidad de género, violencia intrafamiliar y abuso sexual.

Según la SDS, en varios estudios se han identificado los factores de riesgo individual presentes en el grupo de adolescentes de 15 a 19 años, entre los que se encuentran: inicio temprano de las relaciones sexuales, múltiples compañeros y compañeras sexuales, baja frecuencia en el uso del condón u otros métodos anticonceptivos, barreras de tipo administrativo para la atención a este grupo poblacional, desconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos (DSR), altos niveles de estigma y discriminación asociados con concepciones centradas en el adulto que desconocen el ejercicio de la autonomía en la adolescencia.

Entre estos estudios sobre el tema se encuentra el de “Factores asociados a la salud sexual y reproductiva en grupos priorizados en las localidades de emergencia social de Bogotá D.C.”, realizado en el marco del proyecto UNFPA-SDS, que en los resultados de la investigación registra que el 73% de los y las jóvenes había tenido relaciones sexuales penetrativas. La edad promedio de inicio de las relaciones es de 15 años.

Las localidades con mayor número de nacimientos teniendo en cuenta el lugar de residencia de la mujer, corresponden a las declaradas en emergencia social: Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Bosa y San Cristóbal.

Gráfico 13

Fuente: Dirección de Salud Pública. Reporte Balance Social 2007.

Percepción ciudadana

Según la encuesta de Bogotá Cómo Vamos en la percepción de los ciudadanos sobre la calidad del servicio de salud, éstos la calificaron en 2006 y 2007 (en un rango de 1 a 5, siendo 1 muy mala y 5 muy buena) en 3,5, el valor más bajo desde que se ha aplicado la encuesta. En las razones más importantes que manifiestan los bogotanos para evaluar el servicio de salud con 3 o menos, están la demora en la atención, la mala atención del personal médico, tramitología excesiva, la no atención, malos médicos y la falta de medicinas.

Gráfico 14

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Otros avances importantes

- Uno de los componentes con mayor fortaleza en la administración Garzón es el de ampliación de la cobertura del régimen subsidiado, en parte como resultado de incrementar el subsidio a la demanda, a través de sistemas como el Sisbén que hacen posible una identificación técnica del grupo poblacional más necesitado de la atención y, por tanto, el beneficiario presumible de los subsidios (nivel 1 y 2). Lo anterior se desarrolla a partir de procesos de corresponsabilidad en el sector de la salud y entre éste y los demás sectores del eje social.

- La culminación de la construcción y puesta en marcha de equipamientos hospitalarios especializados. Tres instituciones prestadoras de servicios de salud de segundo nivel de atención: Engativá, Suba y Fontibón. Dos instituciones especializadas en servicios de alta complejidad, cuya administración fue asumida por la Secretaría Distrital de Salud, fueron reabiertas al público: el Instituto Materno Infantil, bajo la administración del Hospital de la Victoria, y la Clínica Fray Bartolomé, administrada por el Hospital Simón Bolívar. Se culminó y se puso en operación el centro de atención en drogadicción para adultos mayores Despertar y se construyó y se puso en operación la Unidad de Atención Primaria El Porvenir en Bosa.

Retos y recomendaciones

- Uno de los retos pendientes para la ciudad tiene que ver con avanzar en la meta de cubertura en vacunación que para 2008 se esperaba en 95% en DPT, Hepatitis B, Haemophilus Influenza tipo B y Triple Viral en menores de un año.

- Otro de los temas en que no se reflejó el avance esperado fue el embarazo en adolescentes, ya que el número de nacidos vivos en mujeres de 10 a 14 años, así como en mujeres de 15 a 19 años, aumentó de 2004 a 2007 respecto a los años anteriores, aunque la misma Secretaría de Salud manifiesta que ésta es una problemática estructural que requiere ser atendida, está relacionada con el desarrollo cultural y marcada por la violencia. Es necesario evaluar el impacto de las diferentes estrategias y medidas adoptadas para prevenir el inicio temprano de las relaciones sexuales y el abuso sexual de que son objeto las niñas y adolescentes en la ciudad.

- Si bien el programa salud a su hogar aporta importante información como sistema de caracterización para la atención primaria en salud, le falta integración con el resto del sistema.

- Si bien se superó la ampliación de cobertura al régimen subsidiado por encima de la meta establecida, aún se requieren mayores esfuerzos de la administración distrital para garantizar el acceso y la atención integral en salud a familias no aseguradas sin capacidad de pago, ya que en esta población se logró solamente el 45,6% de los beneficiarios frente al objetivo inicial. Es claro que altos porcentajes de la población de Bogotá se encuentran todavía excluidos en la prestación de los servicios de salud.

- A pesar de que el sistema de salud actual opera ya hace varios años, aún se presentan muchas deficiencias en lo relacionado con la coordinación entre el gobierno distrital y nacional, con consecuencias negativas en la focalización, la actualización del perfil epidemiológico, la atención y la afiliación.

- Uno de los puntos sensibles en materia de calidad en la prestación del servicio, especialmente el relacionado con la atención al régimen subsidiado, es la carencia de control y seguimiento por parte de la administración distrital a la atención que realizan las diferentes EPS y las ARS contratadas para la asistencia y gestión de los recursos del régimen subsidiado, en coordinación con la Superintendencia de Salud, que permita y garantice el cumplimiento de sus obligaciones con los afiliados.

ESTRATEGIA DE ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD CON ENFOQUE FAMILIAR Y COMUNITARIO: SALUD A SU HOGAR

La estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), con enfoque familiar y comunitario de la administración Garzón, salud a su hogar, tiene como objetivo mejorar el acceso efectivo a los servicios de salud y propiciar un mayor vínculo entre usuarios y prestadores. Por consiguiente, no es un sistema paralelo de atención en salud ni un mecanismo para el aseguramiento. Los objetivos centrales de su implementación son: (i) identificar necesidades relacionadas con calidad de vida y salud, (ii) reordenar la respuesta que se da a dichas necesidades y (iii) favorecer el acceso a los servicios de salud, además de obtener mejores resultados en esta materia. La estrategia se ha desarrollado en los estratos 1 y 2 de 19 localidades.

A diciembre de 2007 el programa había conformado 325 micro territorios, adscripción de 390.000 familias (1.200.000 individuos) de territorios vulnerables a equipos básicos y puntos de atención, coberturas útiles de vacunación en niños de un año de los micro territorios, incremento de las actividades de prevención para la población caracterizada como pobre no asegurada sin capacidad de pago y subsidiada contratada de cada territorio (control prenatal: 95% para gestantes atendidas directamente por las empresas sociales del estado –ESE–, crecimiento y desarrollo: 25%; programas de prevención y control de enfermedades crónicas: 15%, hipertensión y diabetes: 20%).

Según la Secretaría Distrital de Salud, para mejorar la calidad en la prestación de los servicios se capacitaron 1.220 funcionarios (médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería y promotores de salud): 341 en 2005, 611 en 2006 y 268 en 2007. Los temas de la capacitación fueron: salud familiar y comunitaria, manejo de sistemas de información en salud y de la ficha de caracterización, trabajo comunitario, medicina basada en la evidencia, promoción de la salud, prevención de la enfermedad y atención primaria en salud (diplomado para 240 funcionarios de la SDS y las ESE).

En el marco del programa la SDS reporta los siguientes resultados: 19.397 personas que accedieron a comedores comunitarios, 12.021 subsidios a gestantes y niños menores de tres años en jardines, atención a 171 niños autistas o con discapacidad cognitiva y 31 en protección legal. De igual manera, 12.841 familias recibieron apoyo en seguridad alimentaria y nutricional, se entregó subsidio o albergue para 4.360 adultos mayores y atención a 201 personas vinculadas a la prostitución. La información suministrada por la SDS señala que 8.397 niños fueron intervenidos para erradicar el trabajo infantil y que se hizo mediación integral a 647 casos de violencia familiar y sexual. Sin embargo, no se aclara cuál fue el impacto de dicha intervención frente al porcentaje de disminución o números de casos de erradicación del trabajo en estos niños, al igual que el aumento de denuncia, protección y atención física y sicológica en los casos de violencia intrafamiliar y sexual.

Otros avances importantes

Durante 2006 y 2007 se enfatizó en la respuesta sectorial e intersectorial a los hallazgos, con intervenciones por parte de profesionales especializados: se hizo seguimiento, canalización e intervención a 10.488 personas con discapacidad, 261 individuos con intento de suicidio, 5.113 familias en riesgo psicosocial (enfermedad mental o hechos violentos) y 60.863 familias con problemas de vivienda vinculadas a vivienda saludable.

En el desarrollo del Plan de Atención Básica 2006 y el Plan de Acciones Colectivas 2007, los promotores de salud a su hogar efectuaron 512.271 visitas a las familias que presentaban algún criterio de priorización. En dichas visitas se realizaron actividades de información en derechos y deberes, inducción de demanda a programas y servicios de promoción en salud, prevención de enfermedades y asistencia sanitaria según las necesidades identificadas, seguimiento a inasistentes a programas (control de embarazo, desnutrición, crecimiento y desarrollo, toma de citología cérvico uterina, control de hipertensión y de diabetes), detección de nuevos eventos y verificación de cambios en condiciones de vida y salud de las familias adscritas.

Retos y recomendaciones

- Teniendo en cuenta que la estrategia de salud a su hogar se diseñó e implementó en la administración Garzón y se focaliza a población de estratos 1 y 2 que no cuenta con condiciones favorables de accesibilidad a la atención primaria en salud, es pertinente que se realice un balance de los aciertos del programa de acuerdo con los objetivos inicialmente planteados, las dificultades encontradas en la intervención, los resultados de la caracterización y georreferenciación, para que la nueva administración fortalezca aquellos componentes del programa que le dan capacidad al distrito para intervenir en los sectores en donde se considera que debe darse una acción integral y se institucionalicen los procedimientos del mismo, como estrategia complementaria al sistema de atención en salud.

- De la información suministrada por la SDS se puede colegir que no existen datos y mucho menos indicadores de impacto del programa. Como se mencionó anteriormente, preocupa que con afirmaciones como “niños intervenidos para erradicación de trabajo infantil” no se dice si efectivamente estos niños ya no están trabajando. Lo mismo sucede con la “intervención integral” para casos de maltrato físico y abuso sexual. El programa requiere definir con claridad su alcance. Si bien la caracterización en los microterritorios suministra información base importante para concretar y priorizar las acciones de prevención, promoción y atención en salud, es necesario precisar si a la vez el programa realiza directamente la atención o “intervención” o coordina y hace seguimiento a los diferentes casos con las entidades competentes. Por último, el programa debe aportar en términos de resultados el impacto de las acciones efectuadas sobre las problemáticas encontradas, así como la definición de éste como modelo de atención o de caracterización.

PROGRAMA BOGOTÁ SIN HAMBRE

Bogotá sin hambre (BSH) fue uno de los programas centrales del plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". La administración distrital lo definió como el conjunto de estrategias orientadas a garantizar el derecho a la alimentación mediante el diseño, la implementación e institucionalización de la política de seguridad alimentaria y nutricional para el distrito capital. El programa contempló tres componentes: (i) un sistema de abastecimiento de alimentos, (ii) acciones de alimentación y de nutrición y (iii) la responsabilidad social.

Para asegurar el abastecimiento de alimentos, la ciudad adoptó un Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB), que busca garantizar la seguridad alimentaria de la ciudad a partir de la construcción de un sistema de abastecimiento eficiente, con bajos niveles de intermediación, en cantidades suficientes y precios justos, involucrando a los pequeños y medianos productores rurales de la región central, transportadores, transformadores, distribuidores y tenderos en redes de gestión. El impacto esperado es mejorar la calidad de los alimentos de la canasta básica y disminuir su precio hasta un 20%.

A 31 de diciembre de 2007 el programa logró la entrega de 771.873 apoyos nutricionales diarios, con lo cual cumplió el 123,5% de la meta fijada por el plan de desarrollo de 625.000 ciudadanos con apoyo alimentario al final de la administración. De éstos 418.000 corresponden a refrigerios escolares de la Secretaría de Educación, 85.495 a comedores y refrigerios escolares con recursos de los Fondos de Desarrollo Local, 44.068 a comedores comunitarios, 25.871 a canastas complementarias de alimentos de la Secretaría de Integración Social, 13.072 a comedores comunitarios del Instituto Distrital para la Niñez y la Juventud (IDIPRON), 90.000 a apoyo alimentario en colegios en concesión, entre otros.

Gráfico 15

Fuente: Programa Bogotá sin hambre.

Mediante otras acciones tales como bonos canjeables por alimentos, dirigidas a mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de desplazamiento y asentadas en zonas de deterioro urbano, se entregaron los siguientes apoyos alimentarios a 2007: 8.698 para mujeres en gestación y lactancia, 2.038 para mujeres en gestación con bajo peso (complementario) y 11.410 para familias en emergencia.

Durante 2007 la Secretaría de Integración Social entregó apoyo alimentario a través de nuevas modalidades: paquete alimentario complementario para personas con discapacidad severa: 4.044 canastas, zonas rurales: 670 canastas, paquete alimentario complementario para familias indígenas: 675 canastas y 4.137 canastas complementarias para familias en zonas geográficas sin condiciones higiénico sanitarias.

Según la información suministrada por el programa BSH, se proporcionó suplementación con micronutrientes en la población materna e infantil, como medida de salud pública para prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes. Se beneficiaron 562.995 personas, así: 118.551 mujeres gestantes y en periodo de lactancia suplementadas con hierro, 109.699 mujeres gestantes y en periodo de lactancia suplementadas con ácido fólico, 80.143 mujeres gestantes suplementadas con calcio, 3.941 mujeres lactantes suplementadas con vitamina A y 250.661 niños y niñas suplementados con hierro.

En relación con la meta del programa BSH de orientar, formar, capacitar en nutrición y hábitos de vida saludable a 125.000 personas, para 2007 y de acuerdo con la información reportada por las Empresas Sociales del Estado, se cubrieron un total de 372.489 personas, distribuidas así: 99.372 en procesos de formación y capacitación, 12.182 en actividades de sensibilización y 260.935 en actividades de orientación e información. Según el programa BSH, esta información es el consolidado de los reportes por parte de las ESE de actividades desarrolladas en el marco del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), acciones de promoción y prevención del POS y proyectos de los Fondos de Desarrollo Local relacionados con temáticas de alimentación, higiene y manipulación de alimentos, lactancia materna, alimentación por ciclo vital, suplementación con micronutrientes, promoción de actividad física, de espacios libres de humo y de prácticas alimentarias.

Gráfico 16

Fuente: Programa Bogotá sin hambre.

En avances en materia de responsabilidad social, el programa BSH realizó el acuerdo de voluntades universidad, Bogotá-región, en el cual 5.562 voluntarios contribuyeron al desarrollo de proyectos de donación y construcción de vivienda, refuerzo escolar, orientación a población desplazada, guía en la manufactura y manipulación de alimentos, lombricultura, capacitación en formación de hábitos de vida saludable, inclusión social, desarrollo de capital social, talleres de emprendimiento empresarial, los cuales han beneficiado cerca de 250.000 usuarios y usuarias.

El programa también lideró la conformación de redes de tenderos (NutriRedes) en cinco localidades: Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Suba y San Cristóbal, en donde se cuenta con 71 redes integradas que agrupan a 2.400 tenderos y que, de acuerdo con la información del programa a 2007, se negociaban en promedio 150 toneladas por mes de productos de los departamentos de Boyacá, Meta, Cundinamarca y la ruralidad de Bogotá. El propósito de estas redes se dirigió a asegurar el acceso directo a productos de mayor calidad y a mejor precio. Así mismo, se avanzó en la conformación de redes en la ruralidad de Bogotá, logrando la distribución y consolidación de AgroRedes en Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

El seguimiento que realizó el programa en los 308 comedores comunitarios muestra los progresos en la disminución de la prevalencia clásica de enflaquecimiento (relación peso/ talla) para niños y niñas entre 0 y 9 años, en dos mediciones antropométricas: para menores de 4 años pasó de 8,8% a 6,4% y para el grupo de 5 a 9 años, de 4,3% a 3,7%. En menores entre 0 y 5 años matriculados en jardines infantiles del distrito, que cubrieron el 70% de sus requerimientos nutricionales con estos apoyos alimentarios, la prevalencia clásica bajó a 2,5%. El índice de masa corporal muy bajo (inferior a 18,5) también disminuyó en todos los grupos de edad. El índice de desnutrición de la población beneficiaria de Bogotá sin hambre se redujo 33,5% entre 2004 y 2007, en tanto que la desnutrición crónica pasó de 15,4% a 12,8% entre 2002 y 2006 y la aguda de 6,3% a 5,3%.

Otros avances importantes

El programa lideró la conformación de las redes de demanda de alimentos NutriRedes, tanto en el mercado comercial como con el trabajo de tenderos y minoristas de la ciudad. También se avanzó en la primera fase del observatorio del PMASAB, cuyo objeto es el desarrollo de un sistema de indicadores de avance y de gestión del plan así como el diseño de parámetros y definición de estándares de producción adecuada, alimentos transformados y accesibles a todos.

Como estrategia de solidaridad con la problemática de alimentación y nutrición en Bogotá, el programa implementó en alianza con Compensar el proyecto “Sistema de Integración de la Solidaridad Alimentaria (SISA)”, para integrar la demanda de alimentos de las organizaciones sociales de alimentación y nutrición que funcionan tanto con recursos públicos como privados y las donaciones que aportan la sociedad civil y el sector privado. Como resultado de este proyecto se constituyeron 33 redes de acción solidaria en 19 localidades, con la participación de 205 organizaciones.

Además, entre 2004 y 2007 se conformaron e implementaron 119 núcleos de agricultura urbana.

Retos y recomendaciones

- Según el programa BSH, los resultados en materia de vigilancia nutricional aún son muy preocupantes. Los datos de la Secretaría Distrital de Salud revelan que no se han presentado resultados significativos en los últimos cinco años en la prevalencia de bajo peso al nacer. Para 2007 el 12,1% de los niños presentaron bajo peso al nacer (menor a los 2.500 gramos) y el 34,3% déficit de peso, lo que significa que 46 de cada 100 recién nacidos tienen un peso inferior a 3.000 gramos. Además, la SDS indica las causas asociadas con la problemática, como la condición socioeconómica, ya que según el seguimiento realizado la proporción de niños con bajo peso al nacer es casi tres veces mayor entre las mujeres sin educación respecto de aquéllas con educación superior; y el doble entre las mujeres más pobres en relación con las de mayor riqueza. A su vez, de acuerdo con el nivel de Sisbén, hay tres veces más retraso en el crecimiento entre los menores de nivel 1 que entre los de niveles 3 y más, y la prevalencia es nueve veces mayor entre los hijos de mujeres sin educación que en aquéllos cuyas madres alcanzaron educación superior. Esto indica que la prevención y superación de las condiciones de peso y talla por factores de nutrición y alimentación requiere la intervención del gobierno distrital en varios componentes que van mucho más allá del apoyo alimentario, como la educación, el empleo, la productividad y el acceso a los servicios básicos.

- Respecto al sobrepeso en la población de escolares de educación primaria en colegios distritales, existe una prevalencia del 5,7% para los menores de 10 años y del 11,1% para los mayores de 10 años. Este comportamiento llama la atención sobre la necesidad de la implementación de estrategias intersectoriales salud-educación para la promoción de alimentación saludable, actividad física y uso del tiempo libre como prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles en la edad adulta.

- Si bien el programa presenta avances significativos, la ciudad requiere en el corto y largo plazo continuar con el seguimiento a las condiciones nutricionales de la población, especialmente aquélla en condiciones de vulnerabilidad. El programa Bogotá sin hambre buscó atender las necesidades nutricionales de la población vulnerable en la ciudad. Desde un principio presentó como objetivo la institucionalización de la política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá y lideró la formulación del plan maestro de abastecimiento de la ciudad que permita contar con capacidad instalada en diferentes sectores (educación,

salud, integración social) del distrito para el desarrollo de acciones políticas en materia de seguridad alimentaria. De acuerdo con lo anterior, el reto que tiene el distrito en este sentido es implementar y aprovechar la capacidad institucional y social que deja el programa al cierre de la administración Garzón con lo contemplado en el plan maestro de abastecimiento, así como la continuidad de las acciones adelantadas en alimentación y nutrición. Entre los mayores retos está la construcción del sistema de información para la operación del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (SAAB), el cual prevé una plataforma tecnológica que le permitirá a los actores del sistema tener toda la información relevante para la toma de decisiones y la negociación de alimentos en tiempo real, con componentes como gestión de la información, de la operación y plataforma logística, de oferta y de demanda.

- Si bien el programa debe asistir a la población de bajos recursos con deficiencias nutricionales o dificultades para tomar las tres comidas diarias por razones socioeconómicas, priorizando a la población infantil, escolares y madres gestantes, en una segunda fase del programa es necesario que se profundice en la generación de alternativas de formación para el trabajo y oportunidad de empleo que contrarresten las causas asociadas con la problemática alimentaria y nutricional de la ciudad.

CÓMO VAMOS EN AGUA POTABLE Y SANEAMINETO

Se mantiene la cobertura y se reducen las tarifas

El indicador compuesto cómo vamos en acceso a agua potable y saneamiento básico mide los cambios en las tasas de cobertura en acueducto, alcantarillado pluvial y alcantarillado sanitario, como también la gestión de redes de acueducto en nuevos barrios legalizados. Estos indicadores se complementan con los resultados de la encuesta de percepción ciudadana.

Cobertura

En relación con el acceso a agua potable y saneamiento básico Bogotá, en el periodo comprendido entre 2003 y 2005, logró mantener un 100% de cobertura de acueducto, en 2006 se registró una cobertura de 99,4% y en 2007 de 99,7%. La cobertura de alcantarillado sanitario y pluvial se incrementó durante los cuatro años de gobierno. En 2003 la ciudad presentó una cobertura de 93,9% y 86,8%, en 2007 asciende a 99,1% y 95,5%, respectivamente. La meta del plan de desarrollo contemplaba un cubrimiento del 100% para los tres casos.

Cobertura de servicios públicos

Cuadro 8

VARIABLE	Línea base 2003	Logros en diciembre de 2006	Logros en diciembre de 2007	Meta a diciembre de
Cobertura residencial legal de acueducto	100	99,44	99,71	100
Cobertura residencial legal de alcantarillado sanitario	93,9	97,0	99,12	100
Cobertura de alcantarillado pluvial	86,8	93,4	95,50	100
Gestión de redes de acueducto en nuevos barrios legalizados	No aplica	45	74,17	100

Fuente: Tablero de Control Corporativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

Según la EAAB, la reducción en la cobertura de acueducto se debe a la legalización, por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de 122 barrios entre 2005 y 2007, con una población estimada de 110.946 habitantes. A diciembre de 2007 la EAAB registra una ejecución de $416.355 millones de pesos en 40 proyectos de expansión del servicio de acueducto y alcantarillado, asociados con redes locales, secundarias y troncales para el servicio de alcantarillado, junto con redes locales y matrices para el servicio de acueducto. De un total de 122 barrios legalizados, la empresa identificó 77 con redes construidas, 23 en proceso de construcción y 22 en donde no se reporta información de avance.

Como parte del seguimiento al progreso en cobertura de acueducto de esta población, Bogotá Cómo Vamos mide el avance en gestión de redes en nuevos barrios legalizados. Con los ya mencionados 100 barrios intervenidos (77 con redes construidas y 23 en proceso), a diciembre de 2007 se avanzó en un 82% en este indicador. Si se mide el avance de acuerdo con el número de predios legalizados, estimado en 13.893 sólo para 2005 y 2006, 3.589 están pendientes de construcción de redes en acueducto, equivalente al 25,83% del total, y 7.081 en alcantarillado sanitario, correspondiente al 50,9% del total.

Gráfico 17

Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Cabe aclarar que la ampliación de coberturas sólo se puede adelantar en barrios legalizados, es decir, los asentamientos ilegales no pueden ser incluidos en la prestación de estos servicios y no existen cifras confiables acerca del número de sus habitantes, que carecen de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado.

En comparación con los datos registrados en 2005 se avanzó en la cobertura de alcantarillado sanitario para las localidades que en ese momento presentaban menor porcentaje como Bosa y Ciudad Bolívar. En 2007 éstas se ubican cercanas al promedio general: Bosa (98,16%) y Ciudad Bolívar (98,16%), con excepción de Antonio Nariño (96,05%).

En cuanto al alcantarillado pluvial, mejoró la cobertura en las localidades en algunos casos llegando al 100%. Sin embargo, se mantienen las mismas localidades con coberturas deficitarias: Ciudad Bolívar (79,50%), Fontibón (88,4%) y Usme es la que registra el menor porcentaje (69,29%).

Otro de los logros importantes del servicio de acueducto y alcantarillado en términos de la gestión de tarifas alcanzada en los cuatro años de la administración distrital, es la reducción de las mismas, con un descenso desde julio de 2004 del 47% en los costos asociados al cargo fijo, lo que significó un alivio del 9,1% en promedio en la factura de los suscriptores residenciales. Una segunda rebaja del 13% en promedio en las facturas de los usuarios residenciales de estratos 1, 2, 3 y 4 se aplicó a partir de enero de 2006.

Según la EAAB, la gestión tarifaria durante el período de la administración disminuyó el porcentaje de participación de las facturas de acueducto y alcantarillado en los gastos de las familias del estrato 1, que de 3,8% se rebajó a 1,7%, es decir, una reducción de más de la mitad del porcentaje. Para el estrato 2 pasó de 3,6% a 2,6%, para el estrato 3 de 3,4% a 2,2%.

A estas rebajas en las facturas de los estratos 1, 2 y 3 contribuyeron de manera significativa las medidas adoptadas por el Concejo de Bogotá y la administración distrital al aprobar factores de ampliación del nivel de subsidio: para el estrato 1 del 50% al 70%, para el estrato 2 del 40% y para el estrato 3 del 5% en 2006 y del 8% en 2007.

Percepción ciudadana

La evaluación de la ciudadanía al servicio de acueducto para 2007 fue de 3,8 y al servicio de alcantarillado de 3,7, manteniendo las mismas calificaciones del año anterior. La principal razón reportada por la cual los ciudadanos valoraron el servicio de acueducto con 3,0 o menos fue el alto costo de tarifas según el 82% de los encuestados. El 12% también consideró que la EAAB cobra más de lo consumido, el 11% manifestó que hay problemas de racionamiento/cortes y un 6% se refirió a la mala atención al cliente en los reclamos. De igual forma, para el servicio de alcantarillado el 49% consideró que la razón principal por la cual calificó el servicio con 3,0 o menos se debió al alto costo de tarifas, el 29% al mal estado de las alcantarillas, el 26% a que las alcantarillas se inundan mucho (vías/hogar/se tapan cuando llueve) y el 22% a los malos olores de las alcantarillas.

Gráfico 17

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

En términos de comparación del servicio de acueducto con el prestado el año anterior, el 68% manifestó que se ha mantenido igual, el 22% que ha mejorado y el 10% que ha empeorado. Con la misma tendencia, la comparación del servicio de alcantarillado con el prestado el año anterior muestra que el 66% de los encuestados afirmó que se ha mantenido igual, el 23% que ha mejorado y el 11% que ha empeorado.

Otros avances importantes

- La prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado es otro de los frentes en los que la administración distrital presenta resultados positivos, al conservar altos niveles de cobertura y lograr un descenso del 13% en las tarifas.

- En la generación de condiciones de largo plazo para regular las crecientes en la cuenca media y baja del río Tunjuelo, se alcanzó la terminación y puesta en marcha de la represa Cantarrana, que mitigará el riesgo de inundaciones en 41 barrios, con una población aproximada de un millón de habitantes, en las localidades de Usme, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa.

- También se inició la construcción de las obras de interceptor río Bogotá, tramo Fucha-Tunjuelo, para el transporte de aguas residuales que beneficiará a más de tres millones de habitantes ubicados en el centro y sur de la ciudad.

- Para el mejoramiento de la calidad, la EAAB avanzó en la ejecución de redes matrices, locales, canales, interceptores y colectores para mejorar el servicio con el suministro de agua potable con estándares de calidad por encima de los parámetros legales.

- Entre julio y agosto de 2006, la empresa colocó todas las tapas redondas de alcantarilla de su propiedad que hacían falta en la capital, en un material no reciclable con el fin de contrarrestar el robo permanente de las mismas.
- La empresa puso en funcionamiento el centro de control operativo donde se puede supervisar, controlar y operar de forma automática el sistema matriz de acueducto y alcantarillado, para optimizar y mejorar el servicio a los usuarios. Así mismo, le permite controlar los cambios de presión que causan daños y fugas en las redes, alertar sobre posibles fallas del servicio y registrar la calidad del agua suministrada, interconectada a través de un sofisticado sistema de comunicación con los embalses, plantas de tratamiento, tanques y estaciones de bombeo.

- Otro de los logros importantes es la construcción del alcantarillado pluvial de Fontibón, que conducirá a reducir el riesgo de inundaciones en el occidente de la ciudad.

- Se avanzó en la generación de alternativas y facilidades para cancelar la factura del agua en las cajas de las tiendas Carrefour, internet, línea telefónica, cajeros automáticos en toda la ciudad, así como en la red de Cades.

Retos y recomendaciones

- Aunque se ha hecho una fuerte inversión en obra para el control de inundaciones, es necesario que la EAAB, en coordinación con las entidades competentes en atención y prevención de emergencias, mantenga un plan de asistencia permanente en las zonas de la ciudad que año a año registran problemas de inundación por lluvia, desborde de ríos y quebradas y taponamiento, que permita adelantar medidas de prevención y atención conjunta de desastres, protección de los ciudadanos y mejoramiento de las condiciones de salud pública.

- Teniendo en cuenta que la ciudad se encuentra en un proceso de urbanización y legalización de barrios, es primordial que la Secretaría Distrital de Planeación y la EAAB desarrollen acciones conjuntas para la ampliación de redes de acueducto y alcantarillado en aquellos barrios que no cuentan con el servicio y están en proceso de legalización.

- A pesar de la expansión del portafolio de negocios de la EAAB, la empresa debe centrar su funcionalidad en la eficiencia de la atención al ciudadano y el sistema tarifario.

- En términos generales, se requiere una mayor articulación entre la EAAB y la Secretaría Distrital de Planeación, así como con la Secretaría de Hábitat, es decir, su gestión debe responder a una política distrital en temas de hábitat y no a ampliar los planes de negocio.

- Es urgente redoblar los estímulos en la protección de las fuentes de agua presentes y futuras para Bogotá. En este asunto se requiere una mayor coordinación de la EAAB con la Secretaría Distrital de Ambiente, que tiene la competencia en el área urbana, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con competencia en el Parque Natural Nacional ubicado en la localidad de Sumapaz, y la Corporación Autónoma Regional, a quien corresponde la zona rural.

CÓMO VAMOS EN VIVIENDA Y HÁBITAT

Alto déficit y baja gestión de suelo urbanizado

El indicador compuesto cómo vamos en vivienda mide la reducción en el déficit de unidades habitacionales o viviendas por rango de ingresos y el número de hogares cuyas viviendas deben ser reubicadas por estar en zonas de alto riesgo.

Anteriormente, Bogotá cómo vamos en vivienda realizaba el seguimiento a estos aspectos. Sin embargo, a partir del informe de 2006 Bogotá Cómo Vamos hizo un llamado al gobierno distrital para que se presentaran los avances en la materia, de acuerdo con los componentes estructurales que definen las condiciones de hábitat en Bogotá: (i) la tierra, (ii) la producción de vivienda nueva, (iii) los programas de mejoramiento y (iv) los programas de renovación urbana.

El tema de vivienda y hábitat era uno de los más dispersos en la estructura distrital, pero a partir de la reforma administrativa realizada en 2006 se creó el sector de Hábitat liderado por la Secretaría del mismo nombre e integrada por diferentes entidades, que actualmente reconocen la importancia de contar con una política firme que le dé unidad al sector y claridad a la actuación de cada una de las entidades y que, de igual forma, defina la relación y complementariedad con las entidades de orden nacional que tienen competencia en el tema como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entre otros.

Uno de los elementos estructurales en la planeación física y espacial de la ciudad establecidos en Plan de Ordenamiento Territorial y que orientan la formulación e implementación de otros instrumentos de gestión de uso del suelo (planes parciales, planes zonales, unidades de actuación urbanística, bancos de tierras, entre otros) es el relacionado con la promoción de la urbanización legal, mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda, y el mejoramiento integral de barrios

en zonas no propicias para la urbanización. Lo anterior quiere decir que si bien el distrito debe avanzar en las acciones para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo y para el mejoramiento de vivienda, en los sectores de la ciudad con desarrollo incompleto, a su vez debe implementar acciones estructurales que no sólo resuelvan el problema actual, sino que permitan generar una oferta adecuada y oportuna en el largo plazo de acuerdo con el crecimiento de la ciudad. Otro de los aspectos relevantes en la materia tiene que ver con la regulación del mercado del suelo, para evitar que la retención de terrenos, la especulación y el impacto de la urbanización ilegal continúen reforzando la exclusión, la segregación socio-espacial, el deterioro ambiental y las condiciones de habitabilidad de la mayoría de la población de Bogotá.

Generación de tierra urbanizable

La generación y acceso de suelo urbano es una condición estructural de cualquier proceso de urbanización, en este tema la administración distrital estableció como meta la disponibilidad de 500 hectáreas de suelo nuevo urbanizado. Sobre esta meta no hay claridad en los avances; además de la carencia de datos se presenta confusión, ya que las diferentes entidades que intervienen presentan la información de manera parcial y la que se encuentra en sus portales de internet tiene diferencias.

Si bien a Metrovivienda le correspondía la organización, garantía y articulación de la oferta y demanda de vivienda de interés social para las poblaciones más vulnerables de Bogotá D.C. y a la vez adelantar la gestión para el acceso a tierra urbanizada y legal, al cierre de la administración no se alcanzó la meta propuesta de generar 500 hectáreas nuevas, relacionada también con la posibilidad de ofertar vivienda de interés social.

Lo anterior genera graves problemas para la ciudad en desarrollo urbano y condiciones de hábitat, la no disponibilidad o escasez de tierra urbanizada aumenta las presiones sobre los usos del suelo en las áreas de expansión (especulación, apropiación por parte de urbanizadores piratas, desarrollo de usos diferentes a los establecidos en el POT, ocupación en zonas de alto riesgo, desequilibrio en equipamiento, entre otros). La disponibilidad y asignación de suelo urbanizado se debe realizar atendiendo las demandas por equipamiento y vivienda prioritaria, concordantes con la capacidad de respuesta de las demás ciudades de la red regional, y prever las infraestructuras y los proyectos necesarios que mejoren la integración de la movilidad local y regional y a la vez permitan disminuir los déficits de equipamiento en la periferia urbana.

Vivienda nueva

Como lo señaló Bogotá Cómo Vamos en el informe de 2006, en materia de vivienda la ciudad presenta un claro rezago en las condiciones de habitabilidad. Las cifras sobre déficit de vivienda son muy preocupantes, más aun si se tiene en cuenta que en el plan de desarrollo se fijó una meta que abarca un porcentaje mínimo de la problemática, tan sólo el 12,34%. El déficit de vivienda en las cuatro variables que se muestran en el siguiente cuadro ascendía en 2003 a 566.817 viviendas, frente al cual la meta establecida por la administración Garzón para los cuatro años fue reducirlo a 385.817. De acuerdo con los datos suministrados por Metrovivienda al cierre de la administración, se consiguió disminuir el déficit a 516.807, es decir el 27% de la meta propuesta, siendo necesario revisar los componentes del modelo que implica la disponibilidad de suelo urbanizado, la eficacia en los instrumentos de focalización y la eficiencia en los procedimientos de entrega de subsidios, así como la forma de producción y comercialización.

Déficit de vivienda en Bogotá 2004-20007

Cuadro 9

VARIABLE	2003	2004	2005	2006	2007	Meta 2008
Déficit de vivienda tipo 1 (Ingreso de 0 a 2 SMLM)	237.022	227.477	230.974	223.198	223.836	167.022
Déficit de vivienda tipo 2 (Ingreso de 2 y 3 SMLM)	99.022	90.761	93.074	91.171	91.431	67.022
Déficit de vivienda tipo 3 (Ingreso de 3 y 4 SMLM)	65.853	57.015	62.146	60.960	61.134	24.853
Déficit de vivienda no VIS (Ingreso mayor a 4 SMLM)	164.920	160.623	159.158	153.437	138.399	126.920
TOTAL DÉFICIT POR AÑO	566.817	535.876	545.352	530.772	516.807	385.817

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

La administración no alcanzó los resultados proyectados en construcción de vivienda nueva, éstos fueron muy inferiores a la meta propuesta de construir 70.000 viviendas nuevas de interés prioritario, ya que en el periodo 2004-enero de 2008 se promovieron sólo 18.257 viviendas, es decir, el 26,08% de la meta.

Durante la administración Garzón se disminuyó el déficit de vivienda para los tres tipos de vivienda de interés social (VIS) como para la no VIS. Sin embargo, estas reducciones fueron bajas, tan sólo el 5,6% para el tipo 1, es decir, para las personas que devengan entre 0 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), 7,7% para la vivienda tipo 2 (ingreso de 2 y 3 SMLM), 7,2% para la tipo 3 (ingreso entre 3 y 4 SMMLV) y el componente en que se presentó el mayor avance con 16,1% es la vivienda no VIS (ingreso mayor a 4 SMLM). El déficit de vivienda con menor avance en metas son los tipos 1 y 3.

Gráfico 19

Fuente: Metrovivienda. Enero de 2008.

Aunque la disminución del déficit no depende sólo de la acción del distrito, ya que también está relacionado con variables que escapan a la planeación como el crecimiento de la población y la incidencia de factores como la conformación de nuevas familias, la inmigración y el desplazamiento, sí es función directa generar las condiciones para que sea posible acceder a una vivienda digna, promover la oferta suficiente y tomar las medidas para que se cumplan los estándares de calidad.

Viviendas escrituradas, en proceso y promovidas

Cuadro 10

Ciudadela	Viviendas escrituradas 2004-2007	Viviendas escrituradas en enero de 2008	Total escrituradas a enero de 2008	Viviendas en proceso (1)	Viviendas promovidas en 2007 (2)	Total
1. Recreo	4.438	30	4.468	2.077	510	7.055
2. Porvenir	2.867	151	3.018	3.289	3.911	10.218
3. Nuevo Usme	570	0	570	324	90	984
Total general	7.875	181	8.056	5.690	4.511	18.257

***Fuente:** Metrovivienda. Enero de 2008.

Mejoramiento de vivienda

Como se señaló en el informe de 2006, el mejoramiento de vivienda no sólo es la posibilidad de elevar la calidad de vida de una parte considerable de la población de la ciudad, sino que puede cumplir un papel preventivo en los procesos de consolidación, no sólo urbano, sino fundamentalmente social y productivo. Aunque la administración Garzón adoptó medidas en ese sentido, como el subsidio distrital de vivienda, esto no se vio reflejado en materia de asignación, diferentes factores hicieron que el procedimiento no mostrara resultados en el corto plazo. En la intervención no se observó una acción conjunta de las entidades competentes con el programa de mejoramiento integral de barrios, en la adjudicación y aplicación de subsidios. Sin embargo, se recalca que el esfuerzo debe dirigirse tanto al mejoramiento de las viviendas actuales como a adelantar acciones de prevención y planificación que permitan ordenar los procesos de urbanización, disponer de suelo urbanizable que frene la oferta ilegal, generar la asistencia técnica para la titulación y los estándares de calidad que debe cumplir la vivienda dirigida a población vulnerable y zonas con desarrollo incompleto.

De la meta establecida en el plan de desarrollo de alcanzar 10.000 viviendas mejoradas, según los datos suministrados por la Caja de Vivienda Popular a 2007 se avanzó en 2.104, de las cuales 409 corresponden a viviendas mejoradas y 1.695 a títulos, para un porcentaje de adelanto de 21,04%. Frente al propósito de reconocimiento legal de predios se logró un 16,11%, ya que se hizo la escrituración de 8.056 de 50.000 que contemplaba la meta a 2007.

***Nota:**

1. Viviendas que se están construyendo o están en promesa de venta.
2. Viviendas que se están construyendo de lotes vendidos en 2007.

Avances en mejoramiento de vivienda

Cuadro 11

AVANCES	2004	2005	2006	2007	TOTAL AVANCE	META
Asistencias técnicas realizadas en mejoramiento de vivienda y titulación predial	1.054	2.146	1.325	3.440	**7.965**	
Viviendas mejoradas y títulos obtenidos	213	619	500	772	**2.104** 21,04%) (409 mejoramientos y 1.695 títulos)	10.000

Fuente: Caja de Vivienda Popular (CVP).

En el caso de reasentamiento de hogares en zonas de riesgo no mitigable, la CVP contribuye a través del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias más vulnerables de la ciudad que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable. A la CVP le correspondió adelantar el traslado de las familias a una vivienda digna, técnicamente segura y económicamente sostenible; aportando además con el ordenamiento territorial de la ciudad.

Gráfico 20

Fuente: Caja de Vivienda Popular.

A diciembre de 2007 fueron reubicados 2.316 hogares, para el cumplimiento del 92,64% de la meta establecida para 2008 de reubicar 2.500 hogares; sin embargo, en la información entregada por las entidades no se registra el número de viviendas ubicadas en zona de alto riesgo a 2007, de tal manera que se pueda contrastar el avance en el reasentamiento y las acciones para la prevención y la habitabilidad en dichas zonas.

Renovación urbana

Si bien la ciudad en el cuatrienio de esta administración avanzó en la aprobación de algunos instrumentos de planeamiento, como planes maestros, planes de ordenamiento zonal, reglamentación de las unidades de planeamiento zonal (UPZ), existe un rezago en el desarrollo de instrumentos de gestión del suelo, que permita pasar de lo planeado a las acciones de gestión y actuación urbanística, es decir a la intervención técnica, jurídica y económica-financiera de acuerdo con el diseño urbanístico, que contribuyan a la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, así como las medidas para promover el uso racional del suelo, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios y las decisiones administrativas que garanticen el cumplimiento de las normas urbanísticas.

La Empresa de Renovación Urbana (ERU) reporta el siguiente listado de acciones de renovación urbana a diciembre de 2007. Sin embargo, no especifica el estado de avance en cada una de ellas, ni los resultados con respecto a la meta establecida en el plan de desarrollo de consolidar tres operaciones urbanas integrales con enfoque social, a través de la gestión interinstitucional en Nuevo Usme, Cuenca del río Tunjuelo y Suba.

Acciones de renovación urbana

Cuadro 12

Acciones	Resultado	Proyectos correspondientes
Perfiles de proyectos de renovación urbana	7	San Victorino Manzana 5 San Bernardo Aduanilla de Paiba Las Cruces-Los Comuneros Calle 100 Pedregal La Alameda Primera Etapa
Proyectos de renovación urbana en fase de estructuración	3	La Alameda Primera Etapa: (Estación central de Transmilenio) Manzana 5: Las Aguas Centro Cultural Español y Vivienda San Bernardo: Vivienda
Proyectos con predios disponibles	3	San Victorino Manzana 5 (termina adquisición en 2007) San Bernardo (inicia adquisición en 2007)
Proyectos que inician fase de ejecución	2	San Victorino - Centro Comercial de Cielos Abiertos de Economía Popular (contratados el diseño y la gerencia) Manzana 5 (anteproyecto del diseño del Centro Cultural Español en 2007, iniciará en el primer semestre de 2008 la construcción del mismo y el proyecto de vivienda)
Proyectos con participación de capital privado	1	San Victorino (gerencia inicia negociaciones con empresarios de los pequeños productores –madrugones– en 2007). Las pre-ventas del proyecto inician en 2007
Patrimonios Autónomos para ejecución de proyectos	3	San Victorino: Fiduciaria Bogotá Manzana 5 (contratación para último trimestre de 2007) San Bernardo (contratación para último trimestre de 2007)

Fuente: Empresa de Renovación Urbana (ERU).

Percepción ciudadana

Frente a la oferta de vivienda para comprar en 2007, la encuesta de Bogotá Cómo Vamos indica que el 79% considera que está por encima de su capacidad económica, superior al porcentaje de 75% registrado en 2006, lo que indica que de cada 100 bogotanos 79 piensan que la oferta de vivienda está por encima de su capacidad económica para adquirirla. De igual forma, se presenta un ascenso en el porcentaje de los encuestados que cree que la oferta de vivienda no es suficiente, llegando a 63% en 2007. Mientras que la percepción sobre la oferta de vivienda para arrendar muestra una significativa disminución, ya que el porcentaje de bogotanos que considera que la oferta de vivienda para arrendar está por encima de su capacidad de pago se redujo de 75% en 2006 a 36%; lo mismo sucede sobre la percepción de que la oferta de vivienda parar arrendar no es suficiente, pues pasó de 68% en 2006 a 39% en 2007.

Gráfico 21

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

A 2007 la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos muestra que un 38% de los hogares bogotanos no tiene vivienda propia y vive en arriendo, ya sea en casa o apartamento, y un 2% vive en arriendo en un cuarto. A su vez, un 26% reside en vivienda propia (pagada) y un 3% en vivienda propia (pagando). Entre las dificultades que aducen los bogotanos para acceder a una vivienda propia en este periodo, están: los problemas para acceder a un crédito de vivienda (24%), insuficiente capacidad económica para pagar la cuota inicial (23%) y el hecho de no contar con un subsidio de vivienda (21%), entre otras.

Retos y recomendaciones

- Es prioritario para la ciudad agilizar la implementación de los instrumentos de gestión de uso del suelo definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, ya que si se siguen postergando y dilatando las acciones el distrito capital va a continuar rezagado en materia de proyección urbanística, especialmente en las zonas de la ciudad donde se presenta mayor conflicto con el uso del suelo. Ejemplo de ello es la operación nuevo Usme, en que, aunque inició en la administración Mockus, el proceso no ha tenido la continuidad requerida para contar con los diferentes instrumentos de gestión para la intervención (planes parciales, planes zonales, unidades de actuación urbanística, bancos de tierras, entre otros). Se podría afirmar que este proyecto quedó estancado en el gobierno de Garzón.

- Teniendo en cuenta las altas cifras de déficit de vivienda de interés prioritario en la ciudad, es necesario definir, en coordinación con el gobierno nacional, mecanismos ágiles de asignación y entrega de subsidios de vivienda, ya que los avances están muy por debajo de la oferta.

- El distrito requiere implementar acciones estructurales que no sólo resuelvan el problema actual, sino que permitan generar una oferta adecuada y oportuna en el largo plazo de acuerdo con el crecimiento de la ciudad.

- De igual forma, se deben incrementar las medidas en materia de regulación del mercado del suelo, para evitar que la retención de terrenos, la especulación y el impacto de la urbanización ilegal continúen reforzando la exclusión, la segregación socio-espacial, el deterioro ambiental y las condiciones de habitabilidad de la mayoría de la población bogotana.

- Frente a este panorama es importante intervenir con una política clara en materia de hábitat que contemple los diferentes factores que inciden en el déficit de vivienda, así como en las demás condiciones de habitabilidad de la ciudad, y se establezcan mecanismos de coordinación y complementariedad eficaces con el nivel nacional, en que se definan los condicionamientos y acciones estructurales de la política, la disponibilidad y el acceso a los subsidios para los estratos más bajos, las líneas de crédito formal y los estándares para soluciones de vivienda nueva.

- La ciudad requiere no sólo generar soluciones de vivienda nueva, subsidios de mejoramiento y reasentamiento, que en general van dirigidos a los estratos 1 y 2, sino que además debe avanzar en las condiciones de habitabilidad, es decir, mejores situaciones de movilidad, accesibilidad a servicios y equipamiento urbano, equilibrio en las condiciones de vida en Bogotá.

- La Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hábitat tienen un fuerte reto. Por un lado, hacer que la planificación y la regulación del suelo respondan a las necesidades de desarrollo de la ciudad en materia económica y social, pero que además detengan y contrarresten la segregación social, la oferta inequitativa y diferencial en calidad en educación, salud, servicios públicos domiciliarios y equipamiento. Por otro, hacer que el distrito y las diferentes políticas implementadas se orienten a la generación de condiciones de hábitat, entendiendo que éstas influyen directamente con la ampliación de capacidades de los individuos en educación, trabajo, ambiente sano, alimentación y participación en la vida política de Bogotá.

CÓMO VAMOS EN INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO

Aumentó el porcentaje de malla vial en buen estado

El indicador compuesto cómo vamos en espacio público mide los cambios en la cobertura de la malla vial en buen estado, así como de las troncales de Transmilenio y de la red de ciclorrutas. De igual forma, considera las variaciones en la cantidad de espacio público disponible para los peatones.

Malla vial

A diciembre de 2007 la malla vial de Bogotá D. C. alcanzó 15.602 kilómetros de carril, de los cuales el 95% (14.759 km-carril) corresponden al subsistema vial y el 5% (843 km-carril) al subsistema de Transporte (troncales de Transmilenio). A su vez, el subsistema vial se divide en malla vial local (53%), malla vial intermedia (28%) y malla vial arterial (19%).

La composición de este subsistema se puede observar en el gráfico 22.

Composición del subsistema vial

Gráfico 22

Fuente: Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial – IDU. Diciembre de 2007.

De acuerdo con el inventario de la malla vial, el subsistema vial está compuesto por la malla vial arterial, intermedia y local. La primera es la red de vías de mayor jerarquía, que actúa como soporte de la movilidad y la accesibilidad urbana y regional y de conexión con el resto del país. Igualmente, facilita la movilidad de mediana y larga distancia como elemento articulador a escala urbana. La malla vial intermedia está constituida por una serie de tramos viales que permean la retícula que conforma la malla vial arterial, sirviendo como alternativa de circulación. Permite el acceso y la fluidez de la ciudad a escala zonal. La malla vial local está conformada por los tramos viales cuya principal función es la de permitir la accesibilidad a las unidades de vivienda.

La administración logró mejorar el estado del subsistema vial en Bogotá, elevó el porcentaje de vías en buen estado, que pasó del 25,8% en 2004 al 36% en 2007. De acuerdo con el inventario y diagnóstico de la malla vial del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), a diciembre de 2007, 5.390,5 de los 14.759 km/carril que conforman el subsistema vial de la ciudad se encuentran en buen estado. Por su parte, el porcentaje de malla vial en regular estado pasó del 24,8% en 2004 al 18% en 2007 y el porcentaje en mal estado pasó del 49,3% al 46,7% al cierre de la administración. A su vez, de los 842,6 km-carril de las troncales de Transmilenio el 99% se encuentra en buen estado, 0% en regular estado y el 1% en mal estado.

Estado de la malla vial en Bogotá

Gráfico 23

Fuente: Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial – IDU. Diciembre de 2007.

El estado de cada una de las mallas que conforman el subsistema vial se puede apreciar en el gráfico 24.

Gráfico 24

Fuente: Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial – IDU. Diciembre de 2007. No se incluyen las troncales de Transmilenio.

De acuerdo con los datos del inventario de la malla vial de Bogotá por componentes, la malla vial local en buen estado es del 32,2%, la intermedia en buen estado es sólo del 25,4% y la arterial en buen estado es del 65%.

Gráfico 25

Fuente: Base de datos del inventario y diagnóstico de la malla vial – IDU. Diciembre de 2007. Elaborado por la Dirección Técnica de Planeación – IDU.

Cuando se observa, las localidades con mayor porcentaje de malla vial en buen estado son Chapinero (52%), Santa Fe (49%), Teusaquillo (47%), Usaquén (45%), Usme (42%) y Tunjuelito (42%); mientras que las que registran el menor porcentaje en buenas condiciones son Los Mártires (19%), San Cristóbal (24%), Antonio Nariño (26%) y Kennedy (28%).

Por su parte, las localidades con mayor porcentaje de malla vial en mal estado son: Ciudad Bolívar (62%) y Bosa (59%) –cabe resaltar que éstas dos son las localidades que mantienen una proporción alta de malla vial en malas condiciones durante el periodo 2005 a 2007–, le siguen Kennedy (59%) y Antonio Nariño (58%).

Espacio para los peatones

El avance en la cobertura de espacio público por habitante es de 4,68 m2, lo cual es equivalente al 46,81%, muy por debajo de la meta fijada por la actual administración de mantener el nivel logrado de espacio público peatonal en buenas condiciones en 4,83 m2/habitante.

Gráfico 26

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el progreso en la cobertura de troncales de Transmilenio en la ciudad es de 847,46 km-carril de troncal construida, que es equivalente a un adelanto del 42,54% respecto al total de la meta, con lo cual se supera la meta propuesta por la administración Garzón de llegar a un 35,3% de cobertura. Del logro alcanzado en la presente vigencia se han ejecutado 0,12 km-carril que corresponden a la troncal Suba tramo 2 (avenida Ciudad de Cali-calle 127), troncal NQS sur tramo 1 (calle 10-escuela general Santander) y conexión calle 80 por autonorte etapa II.

Gráfico 27

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano.

El avance en la cobertura de ciclorrutas en la ciudad es de 339,44 km de ciclorruta construida, lo cual es equivalente a un avance del 104,12% respecto a la meta propuesta por el POT corto plazo. Este cumplimiento de la meta está relacionado con la ejecución de proyectos de inversión como la construcción de carriles mixtos en la autopista norte entre calle 170 y calle 185, avenida Ciudad de Cali de transversal 91 a calle 118, conexiones menores, entre otros.

Recuperación de espacio público

En cuanto a la recuperación de espacio público, el balance del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) muestra que entre 2004 y 2007 se logró la recuperación de 375.896,61 m2, que corresponden a espacio público recobrado a través del grupo de restituciones voluntarias por localidades.

Recuperación del espacio público

Cuadro 13

Localidad	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Usaquén	32.454,92	12.034,00	10.034,00	11.044,93	65.567,85
Chapinero	12.716,00	632,50	671,26	5.845,00	19.864,76
Santa Fe	0	0	0	0	0
San Cristóbal	7.632,89	2.836,00	780,00	0	11.248,89
Usme	0	16.640,00	0	0	16.640,00
Tunjuelito	0	750,00	0	0	750,00
Bosa	1.800,00	2.100,00	0	0	3.900,00
Kennedy	10.610,00	36.647,00	4.962,95	3.593,00	55.812,95
Fontibón	110,00	0	4.800,00	2.256,00	7.166,00
Engativá	1.216,00	13.830,00	9.648,26	0	24.694,26
Suba	25.014,00	40.256,00	28.434,31	48.574,24	142.278,55
Barrios Unidos	205,00	7.194,00	2.123,86	1.040,00	10.562,86
Teusaquillo	900,00	0	1.471,60	0	2.371,60
Los Mártires	0	0	600,00	0	600,00
Antonio Nariño	0	0	375,04	0	375,04
Puente Aranda	0	0	261,00	3.512,85	3.773,85
La Candelaria	0	0	0	0	0
Rafael Uribe	0	2.446,00	0	2.061,00	4.507,00
Ciudad Bolívar	3.162,00	2.504,00	117,00	0	5.783,00
Total m2	**117.996,81**	**137.869,50**	**65.070,44**	**74.350,02**	**375.896,61**

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP).

El balance de las querellas iniciadas para lograr la restitución de bienes de uso público en las alcaldías locales, por quejas, denuncias y solicitudes del DADEP, se puede observar en el cuadro 14.

Querellas iniciadas para la restitución de bienes de uso público

Cuadro 14

Localidad	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Usaquén	48	14	16	1	79
Chapinero	6	0	1	0	7
Santa Fe	41	14	37	1	93
San Cristóbal	40	26	18	1	85
Usme	13	7	1	0	27
Tunjuelito	5	10	9	3	15
Bosa	8	3	3	1	15
Kennedy	49	73	511	264	897
Fontibón	17	3	0	0	20
Engativá	26	43	192	275	536
Suba	101	109	24	4	238
Barrios Unidos	7	10	7	1	25
Teusaquillo	7	1	18	0	26
Los Mártires	5	6	3	1	15
Antonio Nariño	54	29	6	1	90
Puente Aranda	55	32	36	104	227
La Candelaria	0	0	3	1	4
Rafael Uribe	13	2	1	0	16
Ciudad Bolívar	46	55	126	7	234
TOTAL	**541**	**437**	**1.012**	**665**	**2.649**

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP).

Comparado con el periodo de la administración anterior, se redujo el número de denuncias recibidas por invasión de espacio público.

Gráfico 28

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP).

Percepción ciudadana

La encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos revela que para 2007 la calificación de la ciudadanía a los espacios públicos como las vías de acceso pavimentadas, los parques y las zonas verdes, la iluminación de espacios públicos, así como andenes y separadores, ha presentado poca variación entre el periodo 2003 a 2007, con excepción de la evaluación a zonas verdes que tuvo un incremento de 3,6 en 2003 a 3,8 en 2007.

Gráfico 29

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

La calificación a las vías de acceso pavimentadas, en una escala de 1 a 5 (siendo 1 muy mala y 5 muy buena), se registró en 3,5; en comparación con la calificación de 2006 (3,4) no hay un cambio significativo. En lo relacionado con la valoración a la iluminación pública sigue siendo la más alta y se ha mantenido estable (entre 3,9 y 4,0) desde 2002.

Gráfico 30

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Retos y recomendaciones

- En cuanto al manejo y control del espacio público se requiere retomar medidas claras de vigilancia y sanción a las causas que generan mayor apropiación e invasión del espacio público en la ciudad, en coordinación con las alcaldías locales.

- Se necesita una proyección técnica y financiera de corto, mediano y largo plazo para el manejo del estado de la malla vial de la ciudad, en especial la local y la intermedia, que permita mejorar las condiciones de movilidad y reducir los costos de la intervención desordenada y parcial en vías.

- La ciudad requiere adelantar las acciones de intervención y ajuste institucional contempladas en el Plan Maestro de Espacio Público.

- Es evidente que la falta de capacidad operativa a la hora de ejecutar los proyectos, como ocurrió con el tema de movilidad y malla vial, con un rezago cercano a los $1,7 billones de pesos, genera complicaciones en materia de espacio público, movilidad, desarrollo urbano, entre otros. En este sentido, el distrito debe mejorar e incrementar la capacidad técnica y administrativa para la implementación de las obras y el mantenimiento en el tiempo establecido y agilizar los procesos de contratación, si es necesario, con los costos proyectados inicialmente, tanto a nivel central como en las localidades.

CÓMO VAMOS EN MOVILIDAD VIAL

Bajó la percepción sobre movilidad

El indicador compuesto de cómo vamos en movilidad vial calcula los cambios en los tiempos de desplazamiento por la malla vial de la ciudad, de acuerdo con una serie de mediciones por los principales corredores viales. Este indicador refleja el impacto del conjunto de medidas de movilidad e infraestructura vial. Así mismo, la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos indaga sobre la calificación ciudadana a la movilidad en la ciudad.

En relación con Transmilenio se inauguraron las troncales de la fase II del sistema: NQS y avenida Suba y sus respectivas rutas alimentadoras, con un rediseño de los servicios troncales, mapas, señalización y rutas alimentadoras. Estas troncales suman una longitud de 30 km y un recorrido de 100 km de rutas alimentadoras. En estos dos corredores troncales el sistema cuenta con 2 estaciones de cabecera o portales, 2 patios, 1 estación intermedia de integración (General Santander), 1 estación de integración troncal-troncal (Ricaurte) y 32 estaciones sencillas. Según la información suministrada por Transmilenio, con la puesta en operación de las troncales NQS y Suba se incrementó el número de viajes en 309.000 servicios troncales y en 153.940 de alimentación, se amplió la cobertura a 66 barrios ubicados a lo largo de las dos troncales y a 60 barrios con el servicio de alimentación.

En el reporte entregado por Transmilenio, la empresa manifiesta que se amplió la cobertura y se disminuyeron los tiempos de viaje y de espera: a) se unieron algunos servicios de tal forma que los buses que antes pasaban en promedio cada 4,4 minutos en el periodo pico, ahora pasan cada 3,3 minutos en promedio; b) el 1 de febrero de 2007 se inició la operación de dos nuevos servicios corrientes que conectan las troncales NQS y Norte y la troncal Suba con la avenida Caracas; c) de agosto de 2006 a febrero de 2007 se pusieron en operación 125 buses articulados más; d) creación de rutas alimentadoras cortas y rutas alimentadoras expresas en hora pico y ampliación de cobertura con servicios expresos.

Por otra parte, no se cumplió la meta fijada en el plan de desarrollo de la administración Garzón de alcanzar la democratización gradual, como mínimo, del 30% de la fase III de Transmilenio S.A., aunque la empresa afirma que desde 2004 se desarrollaron acciones tendientes a su cumplimiento. Según su información, para 2008 se tomó la decisión de suspender la meta en razón a que su cumplimiento está asociado con la estructuración de la operación de la fase III, cuya licitación para la construcción se adjudicó en el mes de diciembre de 2007.

Percepción ciudadana

Los resultados de la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos entre 2005 y 2007 muestran que se disminuyó el porcentaje de las personas que utilizan los siguientes medios de transporte para desplazarse a su trabajo, oficina o estudio: Transmilenio descendió de 18% en 2006 a 14% en 2007, las personas que transitan a pie pasaron de 15% a 8% y los que se movilizan en moto de 4% a 2%. Mientras que se incrementó el porcentaje de 11% a 15% de personas que se trasladan en vehículo particular, de 25% a 28% los que se mueven en bus/ejecutivo, de 5% a 7% los que utilizan colectivo y de 3% a 4% los que emplean taxi. No se presentaron cambios en el porcentaje de personas que manejan medios como bicicleta, el cual se mantuvo en 4%.

Gráfico 31

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Por zonas, el medio más utilizado por las personas que trabaja o estudia es el bus/ejecutivo (occidente, sur occidente, sur oriente), le sigue el desplazamiento en buseta (sur oriente, Chapinero y sur occidente). La zona centro continúa siendo donde el mayor porcentaje de personas se moviliza a pie (20%), las zonas donde mayor porcentaje de personas se trasladan en Transmilenio son centro (20%) y sur occidente (18%), mientras que el vehículo particular se encuentra altamente concentrado en la zona norte (29%) y le siguen Chapinero (21%) y occidente (15%). Por su parte, el uso de medios alternativos como la bicicleta se concentra en la zona occidental (8%) y el centro (5%).

En lo relacionado con la percepción que tienen los ciudadanos frente al tiempo de movilidad vial en la ciudad, el mayor porcentaje se mantiene en los que consideran que toma el mismo tiempo (50%). Se observa una disminución de 2005 a 2007 en el porcentaje de personas que considera que el trayecto a su trabajo o estudio toma menos tiempo, el cual bajó de 25% a 22%; a su vez, se incrementó el porcentaje de quienes piensan que en el último año este trayecto toma más tiempo, el cual subió de 18% en 2006 a 24% en 2007.

Percepción ciudadana sobre el tiempo de movilidad vial

Gráfico 32

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

En cuanto a la evaluación ciudadana a los diferentes medios de transporte, en la encuesta se les pidió a las personas calificar de 1 a 5 (siendo 1 muy malo y 5 muy bueno) el medio de transporte principalmente utilizado. El transporte público, sin incluir a Transmilenio, presentó una disminución con respecto al año anterior, pues pasó de 3,7 a 3,5. Por su parte, la calificación de los bogotanos a Transmilenio en 2007 bajó a 3,5, menor con respecto a los dos años anteriores y por debajo de los otros medios de transporte, con excepción del colectivo que tuvo 3,3. El medio de transporte que recibió más alta calificación es la bicicleta, con 4,3. Entre las principales razones que aducen los ciudadanos para calificar a Transmilenio con 3 o menos son: sobre cupo en los vehículos (65%), insuficiente periodicidad/se demoran mucho en pasar (30%), robos/inseguridad en los vehículos (26%), insuficiente periodicidad/los alimentadores se demoran mucho en pasar (19%), rutas insuficientes (16%).

Gráfico 33

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Cabe señalar que la evaluación a la administración del tránsito en la ciudad en los últimos años no ha tenido mayor variación y se registra un promedio de 3,2 entre 2004 y 2007. Este valor se obtiene sobre la percepción de los ciudadanos en once aspectos del tráfico en Bogotá. En los aspectos mejor calificados están la semaforización y las cebras para el paso peatonal, mientras que los que bajaron el promedio a dicha evaluación son la atención de accidentes, el control y la organización del transporte público.

Gráfico 34

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

La calificación ciudadana al estado de la malla vial mejoró, pasó de 2,6 en 2006 (puntaje más bajo en los últimos cinco años) a 2,8 en 2007. Las razones que manifiestan los bogotanos para evaluar la malla vial con 3 o menos son: las vías presentan muchos huecos (90%), falta mantenimiento (37%), hay tramos sin pavimentar (21%), faltan vías (18%) y demora en la reparación/no tapan huecos (14%).

En cuanto a otros aspectos relacionados con la movilidad, mejoró la percepción de los ciudadanos frente a semaforización de vías y de cruces peatonales, señalización de vías, policías de tránsito, vigilancia al cumplimiento de normas de movilidad, control y organización del transporte público; mientras que se redujo la calificación de la ciudadanía a campañas educativas y señalización en las obras. En lo que tiene que ver con cebras para el paso peatonal y la atención de accidentes, se mantuvo la misma evaluación del año anterior.

Otros avances importantes

De acuerdo con la información suministrada por Transmilenio, la entidad suscribió un contrato con la Unión Temporal Tetramilenio para la puesta en marcha de una plataforma tecnológica de control y regulación de la flota troncal del sistema Transmilenio en tiempo real, que permite supervisar la operación de los buses con localización satelital y verificar el cumplimiento de los horarios.

La empresa además manifiesta que se lograron definir los parámetros operacionales y financieros para el desarrollo de la fase III, así como la información base para adelantar los estudios y diseños de las troncales carrera 10ª, carrera 7ª y calle 26.

La entidad considera que otro de los progresos está relacionado con la disminución del impacto ambiental del sistema con la implementación de la metodología para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero bajo el protocolo de Kyoto a través del proyecto MDL Transmilenio "BRT-Bogotá (Colombia) Fase II a IV", registrado ante Naciones Unidas en diciembre de 2006. El sistema de monitoreo verificó durante el mes de abril de 2007 la rebaja de emisiones obtenidas en 2006 por la fase I. El informe de certificación expedido por Naciones Unidas muestra que se alcanzó una reducción de 59.020 toneladas de CO2.

Transmilenio ha implementado una serie de acciones tendientes a descender los niveles de accidentalidad en el sistema, logrando una disminución en este índice del 43,07% en 2007 respecto a 2006 y del 55,20% respecto a 2005.

Desde 2004 se inició un proceso de construcción de un modelo para la proyección de la demanda del sistema en el corto plazo, con el fin de desarrollar con un mayor grado de precisión la programación de la oferta para cada servicio. Se ha conseguido disponer un servicio más cercano a la realidad de la vía, reduciendo las diferencias entre la programación y la realidad, y obtener una proyección con un nivel de confiabilidad superior al 75% en el segundo semestre de 2007.

Retos y recomendaciones

- Uno de los grandes retos es la orientación y el desarrollo de la fase III de Transmilenio, aunque se cuenta con los parámetros operacionales que contienen una descripción del sistema y del proyecto por diseñar (número y tipo de estaciones, número de carriles, necesidades de conexión, entre otros) y otros elementos que deben considerarse en el diseño para la correcta operación de los vehículos articulados.

- Otro de los retos es la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), incluido en el plan maestro de movilidad, para solucionar la actual desarticulación entre el sistema Transmilenio y el sistema de transporte colectivo, y los cambios requeridos en el mediano y largo plazo frente a la alternativa del metro y el tren de cercanías para la ciudad.

- Los nuevos retos en movilidad requieren capacidad institucional y gestión desde la Secretaría de Movilidad, cabeza del sector, y Transmilenio S.A., como entidad gestora del transporte público en la ciudad.

- Bogotá Cómo Vamos ha insistido en la importancia de cumplir las metas establecidas para la chatarrización de buses viejos, acción en la que existe un considerable retraso, con consecuencias sobre la calidad del transporte público y el medio ambiente. Es de destacar que las empresas transportadoras no han depositado $96 mil millones de pesos en el fondo para chatarrización. La demora en la chatarrización de los buses viejos, el mal estado del 65% de las vías locales, las quejas constantes de los usuarios de Transmilenio y las deficiencias en semaforización y señalización son los aspectos negativos, si bien la creación de la nueva Secretaría de Movilidad apunta a solucionarlos.

- Los fantasmas de los trancones eternos, los huecos innumerables y los buses obsoletos siguen paseándose por las calles de la ciudad y saliéndole al paso a la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas. El tema de movilidad es el de más bajo desempeño para la administración distrital.

- Por otra parte, es necesario recalcar en el control y la sanción de los transportadores de vehículos pesados que hacen un mal uso de las vías y aceleran el deterioro gradual de la malla vial de la ciudad, especialmente en aquellas zonas donde hay un empleo del suelo variado (industrial, comercial y residencial), afectando la movilidad de los habitantes e incluso la funcionalidad del sistema.

- En cuanto a la disminución en el manejo de la red de ciclorrutas, es necesario evaluar las causas por las que los ciudadanos hacen menor uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte, a pesar de la gran inversión del distrito, y explorar alternativas para incentivar su utilización, aprovechando los beneficios en materia económica, ambiental y de salud.

- Por otra parte, la administración ha firmado un acuerdo con transportadores y concesionarios para aumentar la movilidad. Es una iniciativa importante de trabajo conjunto con el sector privado, pero es necesario que ese compromiso se refleje en acciones concretas de las partes, a las que la ciudadanía pueda hacerles seguimiento.

CÓMO VAMOS EN MEDIO AMBIENTE

Más árboles pero mayor contaminación del aire

El indicador cómo vamos en medio ambiente evalúa los avances en la calidad del aire de acuerdo con la concentración de partículas de polvo, el nivel de contaminación hídrica, así como la cobertura de zonas verdes y árboles. Se complementa con la percepción ciudadana frente a niveles de diversos tipos de contaminación y la arborización de la ciudad.

Indicadores de medio ambiente

Cuadro 15

TEMA	INDICADOR	Unidad	Avance al 30 de diciembre de 2007	Fuente
Calidad del aire	Nivel de concentración media anual de partículas de polvo en 10 micras (PM10)	Mg	71	SDA
Calidad del agua	Nivel de contaminación hídrica (toneladas/año)	DBO5 SST	79.208	0
Estructura ecológica	Estructura ecológica de Bogotá con manejo sostenible	%	2,98	SDA
Áreas verdes	Zonas verdes accesibles a los ciudadanos	M2/hab	3,38	SDA – IDRD
Arborización	Árboles por hectárea	Árbol/ha	29,01	SDA – JBB

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Corporativa. Secretaría Distrital de Ambiente.

Calidad del aire

En el informe del año 2006 entregado por Bogotá Cómo Vamos se manifestó la preocupación y el llamado urgente a la administración distrital frente al estado de los indicadores que miden la calidad del aire en la ciudad, especialmente el nivel de concentración media anual de partículas de polvo menores a 10 micrómetros de diámetro (PM10, también conocido como MP10), ya que entre 2003 y 2007 la administración no logró la meta de reducir el nivel promedio anual de PM10 a 65 µg/m3.

Según la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), entre el periodo comprendido entre 2003 y 2007 se presentó un aumento de 4,71 µg/m3 en las concentraciones de PM10, que pasó de 66,29 µg/m3 a 71 µg/m3, muy por encima del valor establecido internacionalmente como límite de 50 µg/m3.

Gráfico 35

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Red de Monitoreo de Calidad de Aire 2007.

Bogotá posee una Red de Monitoreo de Calidad de Aire (RMCAB) que cuenta con 13 estaciones, de las cuales sólo las de IDRD (50 µg/m3), el Bosque (40 µg/m3) y Escuela (35 µg/m3) registran promedios por debajo de las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de la Salud. Por su parte, las estaciones que presentan los valores más altos de PM10 por año son: Puente Aranda (99 µg/m3), Kennedy (98 µg/m3), Tunal (98 µg/m3) y Fontibón (87 µg/m3). A su vez, el reporte mes a mes de la red refleja un incremento de los valores de PM10 en los meses de febrero y marzo, periodo de tiempo en el que más se excede la norma, mientras que de junio a septiembre se presentan los valores más bajos. Sin embargo, en el reporte de la SDA no se explican los factores de incidencia en los mismos. Los diferentes niveles de contaminación que muestra la red de monitoreo indican que se deben desarrollar acciones diferenciadas por factores de contaminación que permitan reducir los niveles en las localidades con mayor afectación, esto implica incrementar las medidas de prevención, control y sanción en coordinación con las alcaldías locales sobre los agentes altamente contaminantes.

Gráfico 36

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Red de Monitoreo de Calidad de Aire 2007.

Para la Secretaría de Ambiente, la tendencia creciente de las concentraciones de contaminantes en el aire se debe en parte a la influencia de fenómenos meteorológicos que impidieron un buen transporte y difusión de los contaminantes, así como al aumento del parque automotor, la calidad del diesel, la industria y el crecimiento urbano.

De acuerdo con los registros de la Red de Monitoreo de Calidad de Aire, la distribución típica del material particulado menor a 10 µg/m3 o PM10, en general, presentó las concentraciones más altas en las localidades del sur y occidente de la ciudad y las más bajas en el norte. Según la SDA, esto se debió a la distribución de los corredores industriales, poblacionales, de transporte y las condiciones meteorológicas en Bogotá.

Distribución típica del PM10

Gráfico 37

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Red de Monitoreo de Calidad de Aire 2007.

Según la Secretaría Distrital de Ambiente, se adelantaron medidas dirigidas a mitigar el incremento en las concentraciones del material particulado en la ciudad; por ejemplo el programa de autorregulación, el aumento de inspecciones en vía a los vehículos y de seguimientos de control a industrias, establecimientos y actividades que generan contaminación atmosférica como las quemas a cielo abierto.

Calidad del agua

Por otra parte, la calidad del agua es medida con base en la Demanda Biológica de Oxígeno (DBO5) y los Sólidos Suspendidos Totales (SST) de todos los cuerpos de agua en Bogotá.

La SDA, en el programa de seguimiento y monitoreo, registró los siguientes resultados con respecto a la carga contaminante de DBO5 y SST (toneladas/año) para las cuencas de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo.

Calidad del agua

Cuadro 16

INDICADORES	CUENCA	2003	2004	2005*	2006	2007
Carga unitaria por STT vertida a los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo (ton/año)	Salitre	9.339,60	37.727,74	57.781	16.338,52	4.289,22
	Fucha	55.052,40	38.298,50		41.265,60	31.409,05
	Tunjuelo	46.246,80	24.007,96		52.087,30	44.560,79
	TOTAL	110.639	100.034		109.741	80.259
Carga unitaria por DBO5 vertida a los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo (ton/año)	Salitre	11.347,2	37.328,53	85.539	4.280,43	3.375,63
	Fucha	66.519,6	71.140,09		52.900,64	48.013,04
	Tunjuelo	23.790	28.319,36		25.975,7	27.818,85
	TOTAL	101.657	136.788		83.156	79.208

***Fuente:** Secretaría Distrital de Ambiente. El valor de 2007 fue calculado con un promedio anual entre septiembre de 2006 y agosto de 2007. El 31 de diciembre será reportado el valor al cierre de la vigencia. Los demás datos para 2007 tienen corte a 30 de septiembre.

Estos niveles de DBO5 y SST representan la carga total vertida por todos los usuarios de la red de alcantarillado público y los usuarios que descargan sus vertimientos sobre las fuentes superficiales en el perímetro urbano (de tipo industrial, comercial, residencial y de servicios).

Por su parte, la DBO5 durante el periodo 2003 a 2007 presentó una disminución gradual en la carga generada ubicándose para 2007 en 79.208 ton/año. La cuenca que realiza el aporte más importante de DBO5 es la del río Fucha, seguida por la del río Tunjuelo.

***Nota:** Para 2005 no se contaba con información para el cálculo, razón por la cual el valor se estableció del programa de tasa retributiva.

Es importante resaltar que para el periodo 2006-2007 se obtuvo una reducción de 29.482 ton/año para el parámetro de SST, con la rebaja más significativa en la cuenca del Salitre, y de 3.948 ton/año para la DBO5. Lo anterior se puede atribuir a la operación de la planta de tratamiento el Salitre.

La SDA considera que se ha registrado un comportamiento estable en el periodo 2003 a 2006 en cuanto a los sólidos suspendidos, con un valor promedio de 106.000 ton/año, mientras que para 2007 se presentó una disminución del mismo a 80.259 ton/año.

Gráfico 38

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente.

Arborización

En lo relacionado con arborización, el Jardín Botánico mide el indicador del área del arbolado urbano, con el cálculo del área ocupada por la proyección vertical de la copa de todos los árboles. Según la SDA, el 2,54% del área total de Bogotá está cubierta por el arbolado, es decir, 974,5 hectáreas; sin embargo, el nivel de árboles por habitante muestra una cobertura diferencial en la ciudad. Las localidades que registran mayor número de árboles son: Suba con 22,76%, Usaquén con 9,96% y Kennedy con 8,72%. Por su parte, las que cuentan con menor cantidad de árboles son La Candelaria, Los Mártires y Antonio Nariño, localizadas en el centro y sur de la ciudad, respectivamente. Según la SDA en estas localidades se presenta un déficit en zonas verdes, andenes apropiados para contener arbolado urbano, así como dificultades de ocupación del espacio público.

Arborización

Cuadro 17

INDICADORES	2003	2004	2005	2006	2007
Arbolado urbano	51.186	7.257	23.399	13.493	10.171
Número de árboles mantenidos	169.412	153.888	157.552	183.183	183.183

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente.

Durante 2007 se realizó mantenimiento a la misma cantidad de árboles que en 2006 (183.183 árboles). Sin embargo, la administración no logró el objetivo de ampliar las zonas verdes accesibles a los ciudadanos, incluso en 2007 se presentó una disminución por debajo de la cifra registrada en 2003. En disponibilidad de árboles por hectárea hubo un leve incremento entre 2003 y 2007, pasando de 18,31 a 29,01 árboles por hectárea. Así, la administración superó la meta establecida para 2008.

Gráfico 39

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente.

Estructura ecológica principal

El área de la estructura ecológica principal es de 89.991,07 hectáreas, que incluye los parques metropolitanos y zonales, rondas oficiales, el sistema de áreas protegidas y la zampa del río Bogotá. En cuanto a la gestión del distrito sobre esta estructura, la SDA reporta que fueron intervenidas 19.837 hectáreas de 2004 a 2007; sin embargo, no es claro el nivel de intervención. Si bien se ha avanzado técnicamente en la formulación de los planes de manejo ambiental como parte de la acción para el manejo del sistema de áreas protegidas (artículo 16 del decreto 619 de 2000), éstos aun no se encuentran aprobados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como autoridad ambiental, lo que genera conflictos de ordenamiento entre la nación y el distrito, en la conducción y normatividad, de una porción significativa del último. Hay vacíos reglamentarios y de normalización que impiden la toma de decisiones para la aplicación de las acciones de regulación, zonificación, preservación, restauración, control y sanción en atención a los usos establecidos y al impacto de los proyectos urbanísticos y de infraestructura sobre las mismas; existen áreas con conflictos surgidos por la presión urbana y desarrollos ilegales en zonas de transición y de protección; confusión entre lo que se considera área disponible para la expansión urbana y las zonas de protección que están dentro de ella; problemas de legalidad de la tenencia de tierra; desarticulación funcional entre el área rural y urbana del distrito que crea una relación asimétrica que castiga a la zona rural, en particular en los temas de expansión urbana, ordenamiento de áreas de actividad minera y de usos para disposición final de residuos.

Uno de los grandes asuntos inconclusos y de conflicto continúa siendo el manejo de los llamados Cerros orientales. La indefinición de la zona de reserva, la ausencia de efectiva planeación urbanística, el incremento de una construcción descontrolada, la explotación de canteras, entre otros hechos, han llevado a un grave deterioro ambiental que afecta la calidad de vida de los habitantes de la capital. En la última década sobre estos ecosistemas se han construido más de 61 barrios.

Percepción ciudadana

Según la encuesta realizada por Bogotá Cómo Vamos, la percepción de los bogotanos mejoró frente a las condiciones ambientales en la ciudad, en lo que tiene que ver con la calidad del aire, el nivel de contaminación de fuentes de agua, el nivel de contaminación visual, por ruido y basuras. Cabe señalar que en el primer año de la administración la calificación de los ciudadanos registraba un aumento, es decir, consideraban que el nivel de contaminación en estos aspectos había crecido. Pero a partir de 2005 la apreciación de los bogotanos sobre el nivel de contaminación por ruido, visual y del aire mejoró. La percepción de contaminación por basuras también bajó 0,2 puntos entre 2003 y 2007 (de 4,0 a 3,8). Los niveles de contaminación por basuras y de fuentes de agua fueron los que los ciudadanos percibieron como más bajos entre los cinco tipos de contaminación.

Gráfico 40

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

En Bogotá los factores de contaminación tienen una influencia particular en ciertas zonas de la ciudad, lo cual se ve reflejado en la percepción de los bogotanos. En 2007, en general, la contaminación del aire y por ruido fueron las que recibieron la más alta calificación, y las zonas occidental y sur occidental fueron las que presentaron el puntaje más alto.

Finalmente, frente a la apreciación de los ciudadanos sobre la cantidad de árboles en Bogotá, desde 2002 ha sido consistentemente calificada con un 3,1 o 3,0, pero al cierre de la administración presentó el menor puntaje desde la aplicación de esta pregunta en la encuesta. En 2007 bajó a 2,4 en una escala de 1 a 5 (siendo 1 muy mala y 5 muy buena), lo que revela que la ciudadanía no se sintió satisfecha y que las acciones realizadas por la administración distrital no han tenido el impacto esperado.

Avances

- En promedio, en los 12 meses de 2007 se han recolectado 233.898 galones de aceites usados, lo cual comparativamente implica un incremento del 11% con respecto al mismo periodo del 2006, un 66% con respecto al mismo periodo del 2005 y un 104% con respecto al mismo periodo del 2004.

- La Secretaría Distrital de Ambiente (antes DAMA) generó como estrategia de gestión ambiental para los diferentes sectores productivos del distrito los Convenios de Producción Más Limpia (CPML), adoptados bajo la resolución 2006 de 2003 en la cual se establece como objetivo para los CPML mejorar la gestión, el desempeño ambiental y la competitividad de las empresas en Bogotá D.C., a través del compromiso formal de implementación de actividades y proyectos generados conjuntamente entre un sector empresarial específico o un corredor industrial y el DAMA, con el apoyo de entidades públicas y privadas y con énfasis en un enfoque de prevención. Desde 2002 se dividieron en cuatro sectores empresariales: galvánico, tintorerías, plazas de mercado e instituciones prestadoras del servicio de salud. En la actualidad sólo este último se encuentra vigente. A continuación, se destacan las actividades desarrolladas en cada uno de los convenios.

- La Secretaría Distrital de Ambiente, en conjunto con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, desarrolla un convenio para operar, mantener y fortalecer la red de monitoreo hídrica del distrito capital. En este convenio se realizan actividades como ubicación de estaciones fijas y móviles, implementación del programa aleatorio de monitoreo, análisis y evaluación de la información frente al incumplimiento de la normatividad en el tema de contaminación y usos en los ríos Torca, Salitre, Fucha, Tunjuelo y cuenca media del río Bogotá. Igualmente, generación de índices y mapas de calidad; presentación de perfiles, comportamientos temporales y espaciales y calificación de calidad en cada cuenca; ajuste de los objetivos de calidad en los sistemas hídricos y mejora de la caracterización de los cuerpos de agua, disminuyendo la incertidumbre y los sesgos temporales y espaciales.

- En 2007 el Jardín Botánico finalizó el censo del arbolado urbano a través de los convenios ínter administrativos 048 de 2005 con el IDU, 312 y 520 de 2005 con el DANE y la EAAB, respectivamente, y el 469 de 2006 con la Universidad Distrital. Como resultado de lo anterior, se censaron 1.114.765 árboles en espacio público dentro del perímetro urbano del distrito capital. Adicionalmente, el Jardín Botánico plantó 17.736 árboles, de los cuales 1.929 corresponden a plantación directa, 4.673 a convenio, 4.585 a gestión institucional y 6.549 en conjunto con la comunidad.

- Se realizó expedición de certificados de conservación ambiental para los predios ubicados parcial o totalmente en el sistema de áreas protegidas del distrito capital, en cumplimiento del acuerdo 105 de 2003, que podrán obtener una tarifa preferencial en el impuesto predial. En lo corrido de 2007 se han expedido 239 certificaciones para predios situados en las localidades de Usme y Usaquén (Área Forestal Distrital Área de Restauración Arbolocos Chiguaza, Área Forestal Distrital Corredor de Restauración Subpáramo de Olarte, Área Forestal Distrital Corredor de Restauración La Requilina y Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá).

Retos y recomendaciones

- Para la ciudad es vital desarrollar mecanismos efectivos para el control y la sanción por contaminación de aire en la ciudad, especialmente hacia los factores que inciden directamente como el transporte colectivo, Transmilenio, la industria, entre otros. La meta durante este periodo de gobierno fue bajar el promedio anual de PM10 (número de partículas suspendidas en el aire de hasta 10 micrómetros de diámetro) a 65 µg/m3 en 2008. No obstante, Bogotá está lejos de alcanzar este objetivo, pues al final de 2007 el indicador llegó a 71 µg/m3.

- Es necesario agilizar la aprobación de los planes de manejo ambiental en la estructura ecológica principal, con el fin de proteger y hacer una intervención adecuada en las áreas que son garantía de seguridad hídrica para la ciudad y la región y sobre las cuales existen restricciones de uso que requieren la intervención de la autoridad ambiental y la gestión institucional del distrito para su recuperación.

- La próxima administración debería además incluir como asuntos prioritarios el megaproyecto del río Bogotá, el ajuste e implementación de los planes de ordenamiento y manejo de una cuenca (Pomca) del Fucha y Tunjuelo y la culminación del Pomca del Salitre, además de la ejecución de la política de suelo de protección y de los planes de manejo ambiental de humedales y áreas protegidas.

- En general, los resultados de la administración Garzón en materia de medio ambiente fueron bastante deficientes. La ciudad se estancó e incluso retrocedió en indicadores como contaminación del aire. En cuanto al tema hídrico, los avances en la recuperación del río Bogotá fueron nulos.

- Se requiere una gestión interinstitucional coordinada, con participación de la sociedad civil, en el manejo de áreas protegidas y componentes de la estructura ecológica principal del distrito y la región, que garantice la preservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles y la sostenibilidad de la oferta de bienes y servicios ambientales.

- No se ve la intervención de la Secretaría de Ambiente en coordinación con la Corporación Autónoma Regional para el control sobre la problemática de la sabana de Bogotá, por la confluencia de múltiples problemas relacionados con los impactos de los vertimientos y la disposición de residuos sólidos, por actividades industriales y agrícolas, entre otras. Por ejemplo, los sistemas de producción que imperan en las grandes empresas de cultivos de flores son altamente contaminantes de las aguas subterráneas, hay una abundante utilización de sustancias tóxicas; y los sistemas de riego muchas veces conllevan la elevación de los niveles freáticos y la salinización de los suelos.

CÓMO VAMOS EN RESPONSABILIDAD CIUDADANA

Los bogotanos perciben que la responsabilidad ciudadana depende de la probabilidad de ser castigado

La responsabilidad y el compromiso con la ciudad y sus habitantes se miden a partir del comportamiento en aspectos relacionados con la movilidad vial, el cuidado del ambiente y el respeto a la vida, entre otros.

Aunque en el periodo 2003 a 2007 se redujo el número de personas atropelladas en Bogotá en comparación con el periodo de la administración anterior, las cifras indican que sigue teniendo un nivel muy alto. Aunque se han implementado acciones de control, campañas de sensibilización para el respeto al peatón y normas de tránsito, no se han registrado avances importantes. Como se observa en el siguiente gráfico esta problemática parece haberse estancado en un nivel promedio en los últimos tres años.

Según los resultados de la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, la calificación que los bogotanos le dan al comportamiento de los peatones, en una escala de 1 a 5, fue de 2,8, con sólo un 19% que lo considera bueno y un 4% muy bueno. A pesar de que la percepción sobre el comportamiento mejoró levemente con respecto a 2006 que registraba 2,7, desde 2001 no ha variado de forma significativa, se ha mantenido entre 2,6 y 2,8, lo cual indica que los ciudadanos tienen un percepción negativa frente al comportamiento de los peatones en Bogotá.

Gráfico 41

Fuente: Policía de Tránsito de Bogotá.

Por su parte, el número de choques simples en la ciudad, de acuerdo con los reportes presentados por la Policía de Tránsito de Bogotá, ha registrado una tendencia a la baja desde 1999; aunque en 2004 se registra un aumento del 9% respecto al año anterior. Sin embargo, en los siguientes dos años de la administración se redujo a 22.335 (2005) y 21.501 (2006), siendo éste el año con el menor número de choques. No obstante, al cierre de la administración tuvo un incremento considerable, ya que aumentó a 22.979, sobrepasando la cifra alcanzada en 2005 y 2006.

Gráfico 42

Fuente: Policía de Tránsito de Bogotá.

El número de comparendos por incumplimiento del pico y placa a vehículos particulares casi se duplicó de 2003 (30.747) a 2004 (56.013), aunque este incremento puede deberse al aumento del número de operativos de control de las autoridades. Sin embargo, a partir de 2005 y hasta 2007 se presentó una reducción significativa con respecto a los años anteriores: pasó de 29.729 en 2005 a 8.677 en 2007.

El número de comparendos registrados puede indicar que hay un mayor cumplimiento frente a ciertas infracciones por parte de los bogotanos, o también un menor número de operativos de control por parte de las autoridades.

Frente a la percepción ciudadana sobre el acatamiento de pico placa en una escala de 1 a 5 (siendo 1 nada probable y 5 muy probable), en 2007 recibió una calificación de 3,4, disminuyó con respecto a 2006, cuando había tenido un puntaje de 3,5. Mientras que la percepción de probabilidad de ser castigado por parte de las autoridades con un comparendo por no acatar el pico y placa, se redujo a 3,8, ya que en 2006 y 2005 los ciudadanos evaluaron con 4,0 la misma pregunta. Esto después de haberse ubicado en su punto más alto (4,2) durante 2004. Cabe señalar que la pregunta se realiza sobre un listado de 17 infracciones, de las cuales el acatamiento de pico y placa ha permanecido con la más alta percepción de probabilidad de castigo.

En lo que tiene que ver con la responsabilidad ambiental, es decir, el número de comparendos por emisión de gases disminuyó en 2007. A pesar de que en el registro histórico se dio un aumento de 1999 a 2004, año en que se impuso la mayor cantidad llegando a 39.405, a partir de este año se observa una tendencia a la baja, en 2005 se presentaron 32.159, en 2006 19.145 y al cierre de la administración 10.949 comparendos.

Gráfico 43

Fuente: Policía de Tránsito de Bogotá.

Por su parte, el número de establecimientos cerrados por incumplir con la hora optimista continúa siendo alto. Durante 2003 se registraron 7.313 cerramientos, con una leve reducción en 2004 (6.945) y un incremento significativo en 2005 (10.741). Sin embargo, en 2006 este número se redujo a 8.026, llegando a 2007 con 4.185 cerramientos registrados. Al igual que con los indicadores anteriores, cabe señalar que no representa necesariamente un acatamiento de la norma, sino que depende también de los operativos de control de las autoridades respectivas.

Gráfico 44

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Respecto de la calificación que la ciudadanía da a la responsabilidad frente a un conjunto de 17 aspectos sobre su comportamiento o el de otras personas en la ciudad, de acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, no se presentaron variaciones durante el periodo de la administración Garzón, manteniéndose en 3,0.

Frente a la probabilidad de ser castigado por parte de las autoridades por el incumplimiento de aspectos referentes a la responsabilidad ciudadana, en una escala de 1 a 5 (siendo 1 poco probable y 5 muy probable), en 2007 la ciudadanía la evaluó con 3,7, incrementándose con respecto a los dos años anteriores, cuando recibió una calificación de 3,4 (2005) y 3,5 (2006). La calificación más alta de esta administración se registró en 2004 con 3,8.

Gráfico 45

Fuente: Secretaría de Hacienda del Distrito.

Por otra parte, se han presentado avances importantes en materia tributaria, con respecto al comportamiento de los contribuyentes frente al pago oportuno de los impuestos, lo cual se ve reflejado en el buen estado de las finanzas del distrito. Para 2007 el número de contribuyentes que no pagó oportunamente el impuesto predial unificado registra una tendencia a la baja, ya que disminuyó de 16% en 2004 a 8% en 2007, lo cual equivale en este periodo a un 50% menos de los contribuyentes que no cancelaban el impuesto predial.

En lo relacionado con el porcentaje del no pago del impuesto de vehículos, esta cifra también disminuyó durante el periodo de la administración. En 2004 el no pago registró un porcentaje de 18%, mientras que para 2007 descendió a 10%. Esto se debe a las políticas de mejoramiento de recaudo adelantadas para promover el cumplimiento oportuno de obligaciones tributarias, que incluyen un modelo de atención al contribuyente, incentivos al pago oportuno, además de brindar información a más de 1.200.000 ciudadanos y diferentes alternativas para el pago de los impuestos.

Retos y recomendaciones

- Si bien la responsabilidad ciudadana ha mejorado en algunos aspectos, aún persisten cifras que son preocupantes, como el número de personas atropelladas. Las estadísticas indican que, de acuerdo con la cifra total en 2007, el número diario de personas atropelladas es alrededor de 14. Es importante que la administración no descuide las campañas y divulgue e instruya a los ciudadanos sobre los contenidos básicos del Código de Policía. A su vez, es necesario evaluar los resultados de las campañas realizadas hasta el momento, orientadas a hacer uso de los puentes peatonales, cebra, paraderos, semáforos, entre otros. También revisar en qué casos se han presentado tanto accidentes de tránsito como atropellamientos a peatón por la carencia de las condiciones de seguridad para su movilidad (semáforos, puentes peatonales, señalización). En esta materia es urgente mantener las campañas de difusión y sensibilización para peatones y conductores, así como proporcionar la infraestructura necesaria y sus buenas condiciones para mejorar las condiciones de seguridad y movilidad de los ciudadanos.

- En lo corrido del año los índices que dan cuenta del cumplimiento de las responsabilidades cívicas, es decir, del acatamiento de las normas básicas de convivencia por parte de la ciudadanía, muestran que estamos olvidando las lecciones de cultura ciudadana aprendidas durante la última década. Es claro, por ejemplo, que se requiere más instrucción y un mayor control por parte de las autoridades competentes para guiar y amonestar a los bogotanos en el uso de los espacios y bienes colectivos. Son necesarios con apremio más policías y guías cívicos de Misión Bogotá.

- La encuesta anual de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos en materia de responsabilidad cívica indaga sobre 17 aspectos, en los cuales con menor calificación se encuentran el respeto a la vida y el respeto por los desplazados de la violencia. Esto indica que los bogotanos consideran que se tiene más respeto por el acatamiento del pico y placa, el pago de impuestos o el cuidado de Transmilenio que por el respeto a la vida, los niños y los ancianos. Si bien esta administración hizo un fuerte énfasis sobre el respeto a los derechos fundamentales, aún persisten actitudes y acciones que reflejan una subvaloración por la vida, lo cual muestra que se deben fortalecer las campañas pedagógicas en colegios, servicio público de transporte, barras de fútbol y establecimientos públicos y visibilizar la judicialización oportuna en casos en que se atente contra la vida, la integridad o la libertad de las personas.

- Se requiere mejorar la calidad de recolección y análisis de la información para realizar el seguimiento constante a los factores contaminantes a través de la red de monitoreo de la ciudad, que permita hacer más efectivas las acciones y los operativos relacionados con el control a emisión de gases en transporte público y privado, así como otras actividades que inciden en la contaminación del aire. Cabe señalar que estas medidas de control deben estar acompañadas de planes de mejoramiento, acciones de mitigación y la respectiva sanción en caso de incumplimiento.

CÓMO VAMOS EN GESTIÓN PÚBLICA

Una nueva estructura para el distrito, la oportunidad de responder mejor a los retos pendientes

El indicador cómo vamos en gestión pública se mide a través de la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año desde 1998. Se recoge la apreciación de la ciudadanía sobre el alcalde mayor, la gestión de las entidades distritales, la atención al ciudadano, entre otras. En particular, se mide el porcentaje de conocimiento y de imagen favorable, el nivel de confianza de la ciudadanía y la calificación de la gestión. Como complemento se presenta una valoración frente a la reforma administrativa del distrito aprobada en 2006.

En esta área el logro más relevante es la aprobación de la reforma administrativa que establece una nueva estructura del distrito, lo que permitió pasar de 45 entidades a una organización en 12 grandes sectores administrativos, mediante la vinculación o adscripción de éstas a cada sector atendiendo a su objeto y naturaleza jurídica. Una de las problemáticas más relevantes en términos de planeación y gestión del distrito se reflejaba en la dispersión de acciones en el territorio, es decir, cada entidad adelantaba su plan de acción, sin que éste se enmarcara en una política o un marco de acción conjunta con las otras entidades. Incluso se llegó a identificar duplicidad de funciones, extralimitación de competencias, entre otros, por lo que en la misma reforma se estableció un sistema de coordinación interinstitucional con el fin de ordenar la gestión pública.

Otro de los avances importantes en este campo está relacionado con el mejoramiento en la información y la atención del servicio al ciudadano, con alternativas más ágiles, reducción de trámites y una mejor y mayor oferta de las condiciones para la prestación de los servicios. En la administración Garzón se puso en operación la red de servicios al ciudadano que integra los canales presenciales (Cade, RapiCade, SuperCade, TurisCade), virtuales (20 Cades virtuales, Portal de Bogotá y Portal de Contratación), telefónico (línea 195) y el sistema distrital de

quejas y soluciones. Del resultado de estas nuevas apuestas hablan las cifras de servicios, recaudos y la cantidad de ciudadanos y ciudadanas que hoy en día recurren a ellos.

Otro de los avances es la puesta en marcha de la Feria de Servicio al Ciudadano y Bogotá en Movimiento, que traslada la administración distrital a un parque o plazoleta de alta afluencia para prestar los servicios distritales al ciudadano. El éxito del programa depende de la cantidad de servicios que se puedan prestar y de la vinculación decidida de alcaldes locales y Juntas de Acción Comunal.

En los cuatro indicadores de evaluación institucional, es decir, conocimiento, favorabilidad, gestión institucional y satisfacción con quejas y reclamos, las tres entidades que se encuentran mejor calificadas según la encuesta de percepción ciudadana realizada por Bogotá Cómo Vamos son Codensa, Gas Natural y SuperCades.

Percepción ciudadana sobre evaluación institucional

Gráfico 46

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

Gráfico 47

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

De acuerdo con los datos obtenidos por la encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, la calificación a la gestión global del alcalde registra un incremento importante en el primer año de la administración, obteniendo la mejor evaluación desde 1998 (3,5), aunque disminuyó en 2005 y 2006. Al cierre de la administración los bogotanos le dan un puntaje a la gestión del alcalde Garzón de 3,3, el mismo que obtuvo el alcalde Mockus en 2003. Entre las principales razones que argumentaron los ciudadanos para calificar con 3 o menos la gestión están: el incumplimiento con lo prometido en su programa (50%), el desconocimiento de algunas problemáticas de la ciudad (26%), la falta de liderazgo (17%), la falta de concertación con la gente (10%) y la debilidad para tomar decisiones (7%). Sin embargo, las cuatro primeras razones coinciden con las que los ciudadanos califican con 4 o 5, es decir, las mismas en sentido positivo: cumplimiento con lo prometido en su programa de gobierno (35%), conocimiento de las problemáticas de la ciudad (28%), liderazgo (17%), adecuada concertación con la gente (15%) y centrado en acciones prioritarias (10%).

Gráfico 48

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, aplicada en junio y julio de cada año.

En el comparativo de las tres últimas administraciones se observa que un mayor porcentaje de bogotanos calificaron como muy buena o buena la gestión del alcalde en el último año de gobierno. Durante los tres periodos, el porcentaje más alto de ciudadanos que le dan una buena calificación a la gestión se registró en la administración Garzón, que arrancó con un porcentaje de 52% en 2004, disminuyó en los dos años siguientes y al cierre de la administración presentó un 46%, frente a un 42% de Mockus en 2003 y un 38% de Peñalosa en 2000.

De igual forma, el nivel de confianza e imagen favorable del alcalde Garzón fue más alto que el de su antecesor. Cabe resaltar que el mayor nivel de favorabilidad del alcalde Garzón se registra en la zona sur oriental y sur occidental, y en los estratos 1 y 2 de acuerdo con el nivel socioeconómico.

Gráfico 49

***Fuente:** Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, junio y julio de cada año.

Retos y recomendaciones

- El gran reto en gestión pública para la ciudad es consolidar un modelo administrativo y político que sirva como medio para ampliar las capacidades de los bogotanos, las oportunidades de accesibilidad y disponibilidad urbana. La reforma administrativa por sí misma no es el objetivo, es apenas un medio para lograr los objetivos que la ciudad tiene en el largo plazo, el contexto para garantizar la sostenibilidad del modelo de gobierno con enfoque de derechos en que confluyan las diferentes acciones de las entidades distritales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida en Bogotá, disminuir la desigualdad con hechos concretos en la gestión del suelo, promoción del empleo y la productividad, acceso, disponibilidad y permanencia en educación, salud, alimentación y vivienda.

- En cuanto a la atención del servicio al ciudadano, continuar con la ampliación de la red de SuperCade en las localidades más vulnerables, definir e implementar los estándares e indicadores de los puntos de servicio, reforzar el proceso de desconcentración de servicios en las localidades y seguir contando con la presencia de todas las entidades para la construcción de esta "Bogotá sin indiferencia". Todo lo anterior teniendo como único punto de referencia al ciudadano, quien es el principal fin en el proceso de articulación del sistema de servicio al ciudadano, en el marco del objetivo de gestión pública humana liderado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

***Nota:** En la administración de Peñalosa no se indagó por favorabilidad ni confianza.

CÓMO VAMOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Se reduce la tendencia decreciente en los principales indicadores

La seguridad ciudadana es medida a través del número de homicidios y otros delitos de alto impacto, así como el porcentaje de victimización, de denuncia anual y la percepción ciudadana sobre la seguridad en Bogotá.

Gráfico 50

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. Actualización a las 11:00 horas del 11 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores.

CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 4 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

En Bogotá hoy mueren menos personas víctimas de homicidios, una tendencia que se mantiene desde 2003 y que sólo tuvo un retroceso en 2005. La tasa está actualmente en 18,1 muertes por cada cien mil habitantes, en comparación con 23,3 en 2005, y muy cerca de la meta de 17 en el plan de desarrollo.

Kennedy, Ciudad Bolívar, Los Mártires y La Candelaria son las localidades en donde se cometen el mayor número de homicidios en Bogotá, particularmente los domingos. A estos sectores corresponde el 22,2% de los delitos de este tipo, la mayoría producto del llamado “ajuste de cuentas”.

La seguridad, uno de los temas más sensibles para los habitantes de toda la ciudad, también presenta resultados positivos, sobre todo en la reducción de homicidios y de delitos contra la propiedad.

Gráfico 51

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. Actualización a las 11:00 horas del 11 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 4 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

Gráfico 52

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. Actualización a las 11:00 horas del 11 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores. CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 4 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

En lo que se refiere a la tasa de muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, suicidio y otras muertes accidentales) se registra una disminución continua. En los dos primeros años de la administración se presentó una leve reducción, pero en 2006 descendió a 30,7, con una rebaja de 6,4. Al cierre de la administración hubo un incremento de 1 punto. Las cifras de muertes violentas por localidad muestran que la tasa más alta a 2007 la registra Los Mártires (115,8), le siguen Santa Fe (69,4) y Usme (45,5); mientras las localidades que presentan las tasas más bajas son Engativá (18,4), Bosa (18,7) y Suba (19,2). Las localidades donde se redujo más esta tasa fueron La Candelaria (-35,5) y Los Mártires (-17,3). La administración obtuvo avances positivos muy cercanos a la meta fijada a 2008 de disminuir esta tasa a 30 muertes por cada cien mil habitantes. Esta rebaja se debió principalmente al descenso en el número de homicidios.

Como se observa en el grafico 53, el número de muertes en accidentes de tránsito muestra una disminución durante el periodo 2003 a 2007, con excepción de 2004 en que se presentaron 70 casos más. Sin embargo, es preocupante que se mantenga una cifra alta, que parece haberse estancado, lo cual indica que se deben revisar y reforzar las medidas de prevención y control sobre los factores asociados con la accidentalidad (embriaguez, señalización, respeto al peatón, utilización de la infraestructura vial, entre otros) o, si pese a que se ha fortalecido la oferta de infraestructura vial, aún no se cuenta con el nivel de concientización y responsabilidad por parte de peatones y conductores que garantice condiciones sostenibles para el tránsito seguro en la ciudad.

Gráfico 53

***Fuente:** CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 17 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

***Fuente:** CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 17 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

Por otra parte, el hurto a personas fue uno de los determinantes sobre las condiciones y percepción de seguridad. Los datos suministrados por la Secretaría de Gobierno muestran un significativo incremento a partir del segundo año de la administración, duplicando la cifra del año anterior y sin que se llegara a alcanzar por lo menos una disminución cercana a la registrada en 2004 (5.494). Las localidades donde se presentó mayor número de robo a personas fueron Suba (1.604), Usaquén (1.423) y Chapinero (1.364). Las que registran menos afectación por hurto son Usme (154), La Candelaria (152) y Tunjuelito (145). La administración distrital señala que buena parte del aumento del robo se debió a que modalidades como el raponazo y el engaño fueron incorporadas en la estadística de hurto a personas a partir de 2005. Sin embargo, la estadística lo que refleja es la evolución de este fenómeno y su incremento en ciertos sectores como el transporte público, las calles y los establecimientos comerciales.

El número de lesiones personales también aumentó en 2007, cuando se registraron 8.378 lesiones, comparado con el año anterior (7.400). De igual forma, se presentó un incremento en el hurto a residencias de 4.593 en 2006 a 4.793 en 2007.

***Población:** DANE. Proyecciones Municipales 1985-2016. Total ciudad.
***Consulta y cálculos:** Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. Secretaría de Gobierno.

Gráfico 54

***Fuente:** CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 17 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

Otro de los temas que el distrito destacó como positivo fue la caída en el robo de vehículos, que pasó de 6.224 en 2003 a 3.131 en 2007. De igual forma, el número de hurtos a bancos disminuyó de 26 en 2003 a 6 en 2007.

***Población:** DANE. Proyecciones Municipales 1985-2016. Total ciudad.
***Consulta y cálculos:** Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. Secretaría de Gobierno.

Gráfico 55

***Fuente:** CIC – Policía Metropolitana de Bogotá. Actualización del 17 de enero de 2008. Datos susceptibles de variación.

Encuesta de percepción

Según la encuesta de percepción de seguridad y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, aplicada en diciembre de 2007, este indicador registró una reducción de 8 puntos porcentuales respecto al año anterior. Tanto la victimización directa como la indirecta presentaron un comportamiento positivo. Bogotá tiene un nivel de victimización directa de 14% e indirecta de 12%, para un total de 26%. Si bien no se logró la meta de llegar a 23,5% sí se observa una tendencia significativa a la disminución de personas que declararon haber sido víctimas (directa) de un delito o saber de personas en su hogar que lo fueron (indirecta), en el último año.

Los lugares donde se comete la mayor cantidad de delitos son calles y avenidas (46%) y establecimientos de comercio (18%), les sigue el transporte público (14%). Aunque la victimización en espacios privados se ha reducido, la tercera parte de los hechos continúa ocurriendo en estos escenarios.

La percepción de inseguridad aumentó en 5 puntos porcentuales entre la medición realizada en junio (34%) y en diciembre (39%) de 2007. No obstante, se registró un descenso frente a la medición en diciembre de 2006 (42%).

***Población:** DANE. Proyecciones Municipales 1985-2016. Total ciudad.
***Consulta y cálculos:** Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. Secretaría de Gobierno.

Gráfico 56

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de percepción de seguridad y victimización.

De acuerdo con los resultados de la encuesta frente a factores asociados con la percepción de seguridad, los bogotanos consideran que lo que más afecta la sensación de seguridad o inseguridad son las condiciones socioeconómicas (42%), la presencia de grupos y en particular la delincuencia común y pandillas juveniles (35%) y la presencia institucional, relacionada con la policía y el castigo a los delincuentes (14%), como principales factores para quienes pensaron que la inseguridad disminuyó.

Gráfico 57

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de percepción de seguridad y victimización.

De acuerdo con la encuesta de percepción de seguridad y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, aplicada en diciembre de 2007, 33% de las víctimas denunciaron el delito ante las autoridades. El robo a establecimientos de comercio fue el delito más denunciado. Mientras que sólo el 27% de las víctimas de hurto a personas denunciaron el hecho. La conciencia ciudadana fue la principal razón para denunciar, la falta de pruebas fue el argumento primordial para no hacerlo.

Avances

- En materia de seguridad, la administración cumplió sus metas de seguir reduciendo el número de homicidios en la ciudad (18,1 por cada 100 mil habitantes), aunque para los expertos del proyecto todavía hay una deuda pendiente frente al tema del hurto callejero, cuyo aumento, entre otras cosas, se le atribuye al incremento en el robo de celulares (70%).

- Miembros de la policía judicial (CTI, SIJIN, DAS) del Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE) y el Instituto de Medicina Legal, fueron capacitados sobre el nuevo sistema penal acusatorio, escena del delito y cadena de custodia, delitos transnacionales.

- El programa Vida sagrada recuperó 2.506 armas, 33.623 municiones y 240 artefactos explosivos, que entregados al programa de desarme. Se realizaron 290 jornadas pedagógicas de desarme colegial y 28 jornadas pedagógicas de desarme local, con cobertura de 292.000 personas, de las cuales 175.000 son jóvenes. Y se obtuvieron 1.800.000 firmas recogidas en once ciudades para respaldar la iniciativa popular legislativa por el desarme.

Retos y recomendaciones

- Si bien se reconoce que los índices sobre seguridad mejoraron en ciertos aspectos, aún no es clara la política de convivencia y seguridad ciudadana que dejó la administración, así como el manejo institucional que se le dio a estos temas. Se trabajaron en simultánea varios instrumentos que contienen acciones, equipamientos e inversión, sin que se defina la orientación del distrito en materia de prevención del delito y protección de la ciudadanía.

- Para Bogotá es primordial avanzar en un modelo eficiente entre medidas de seguridad y de convivencia, con un impacto recíproco en materia de justicia, ya que se puede llegar aún más a la pérdida de credibilidad, el incremento de la impunidad, el bajo nivel de denuncia y la utilización de medios ilegales y de mayor violencia para tomar justicia de manera particular.

- Uno de los temas más controvertidos fue el manejo de la información, se presentaron problemas y contradicciones entre una y otra entidad con el estado de las cifras, y en gran medida se perdieron varios de los avances del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), que contemplaba la combinación de los datos registrados por la Policía Metropolitana, la Alcaldía, Medicina Legal y Fiscalía, para contar con cifras confiables de violencia y delincuencia en la formulación e implementación de las políticas de seguridad y convivencia, así como para realizar el seguimiento a su ejecución y el ajuste a las medidas de acuerdo con los cambios obtenidos. La ciudad no puede retroceder en la articulación y la colaboración ganadas en años anteriores entre las autoridades políticas, investigativas y policiales, no sólo en el manejo de los datos, sino además en la ejecución coordinada de las medidas que permitan prevenir y contrarrestar la problemática; de lo contrario, se afectaría la transparencia y la credibilidad en las cifras, poniendo en peligro esta herramienta de información y análisis.

- Aunque es fundamental consolidar cifras claras, el debate debe dirigirse a implementar las medidas de prevención, control y sanción necesarias para contrarrestar los factores de violencia que están afectando la ciudad, lo cual parte de reconocer que se incrementaron el delito y las actitudes violentas en la ciudadanía.

CÓMO VAMOS EN FINANZAS PÚBLICAS

Continúa la sostenibilidad de las finanzas de la ciudad, creció la inversión frente al gasto total, pero siguen los problemas para su ejecución

El indicador compuesto cómo vamos en finanzas públicas mide los cambios en la capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda que establece la ley 358 de 1997, así como el porcentaje del gasto destinado a inversión y las variaciones en las calificaciones de riesgo crediticio internas y externas Duff and Phelps, BRC Investor Services, Moody's Investor Services, FitchRatings y Standard & Poor's.

De nuevo, la administración cuenta con el cumplimiento del 100% en las metas propuestas para los indicadores de finanzas públicas, revelando un prudente manejo de las finanzas de la ciudad, que incluye un sano nivel de endeudamiento y un importante nivel de inversión. Sin embargo, es importante que el distrito explore nuevas fuentes de recursos para financiar proyectos costosos que requiere Bogotá en el mediano y largo plazo, como la rehabilitación de la malla vial o el sistema integrado de transporte.

La primera variable corresponde a la capacidad de pago y se mide por la participación de los intereses con respecto al ahorro operacional. El indicador de capacidad de pago a diciembre de 2007 se ubicó en 5,66%, disminuyendo 6,34% respecto a 2003 (12%) y 2,28% respecto a 2006 (7,94%). La Secretaría de Hacienda considera que este comportamiento se fundamenta en el aumento de 6,8 del ahorro operacional, explicado porque el monto estimado de pago de intereses ha presentado una tendencia descendente debido a la relativa estabilidad de las variables macroeconómicas por debajo a las estimadas para el cálculo de los pagos, es decir, el valor de los intereses de la deuda respecto al ahorro operacional registra una tendencia a la baja, por esta razón el monto de los pagos del servicio ha sido menor.

Las operaciones de crédito público realizadas durante el mes de julio, colocación de bonos externos nominados en moneda local, no tuvieron efectos en el pago de servicio de la deuda en la vigencia 2007. Esto significa que al igual que en años anteriores los resultados son satisfactorios, dado que se mantuvo tanto la buena percepción de las calificadoras de riesgo ante las finanzas públicas como los indicadores de endeudamiento. Los resultados obtenidos por la administración distrital en este indicador superan la propia meta del plan estratégico de la Secretaría de Hacienda del Distrito (SHD) de conservarlo por debajo del 30%.

Gráfico 58

Fuente: Secretaría de Hacienda del Distrito.

El segundo indicador mide la sostenibilidad de la deuda, con la relación de las variables saldo de la deuda e ingresos corrientes. A 2003 este indicador registraba 63,5%, en 2006 se situó en 39,07% y al cierre de la vigencia 2007 se ubicó en 44,38%, incrementándose 5,31% y manteniendo una relativa estabilidad alrededor del 45% desde julio de 2007. Es importante destacar que el máximo porcentaje fijado por la ley 358 de 1997 es del 80%, así como la superación de la meta fijada en el plan estratégico de la SHD de mantenerlo por debajo del 70%. Este resultado favorable evidencia el manejo adecuado y prudente del endeudamiento por parte del distrito capital y permite mantener buenas calificaciones por parte de las sociedades calificadoras de riesgo tanto nacionales como internacionales. Dichos resultados se debieron a:

1. El valor de los ingresos corrientes corregidos presentó un aumento del 7,9% respecto a la vigencia anterior.

2. Durante el año se recibieron $763.597,5 millones de las operaciones de crédito como parte de la estrategia de financiamiento del plan de desarrollo.

3. De los créditos vigentes al 31 de diciembre de 2006 se realizaron pagos a capital por $323.722,4 millones y por efectos de la valoración de los créditos en moneda externa se hicieron ajustes por $15.058 millones como resultado de la reevaluación del peso frente al dólar.

El comportamiento del indicador para el último decenio evidencia una tendencia decreciente desde 2002, estando para 2007 en niveles similares a los presentados en 1997.

Gráfico 59

Fuente: Secretaría de Hacienda del Distrito.

Durante 2007 se produjo un cambio en la percepción del riesgo de las calificadoras FitchRatings, Standard & Poor's y Moody's Investor Services. Las dos primeras firmas revisaron y asignaron a la deuda externa de Bogotá una calificación de BB+, de otro lado Moody's mejoró la perspectiva de la deuda externa asignándole una calificación de Ba1 (Outlook positivo).

El distrito capital como sujeto de crédito y en cada una de sus emisiones de bonos mantiene a nivel interno la calificación AAA (triple A) por parte de las firmas calificadoras Duff & Phelps y BRC Investor Services S.A., en cumplimiento de la ley 819, lo cual lo habilitaría para la contratación de nuevos créditos. Igualmente, ostenta la misma calificación como emisor de títulos de deuda pública.

El conservar estas calificaciones de riesgo permite fortalecer y mantener la presencia del distrito capital en el mercado de capitales nacional e internacional. Así mismo, evidencia la solidez de las finanzas distritales, resultado del manejo prudente de los recursos asegurando la sostenibilidad de la deuda pública.

En cuanto al indicador de inversión frente al gasto total, es decir, la relación entre el presupuesto de inversión ejecutado y el total de gastos realizados, a 31 de diciembre de 2007, el 77,2% de los gastos se destina a la inversión y el 22,8% a gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. Estos recursos se dirigen a financiar la inversión de la ciudad, en especial los sectores sociales y de infraestructura y movilidad.

Gráfico 60

Fuente: Secretaría de Hacienda del Distrito.

Del total de gastos ejecutados en la administración central y los establecimientos públicos por valor de $10,9 billones, $8,4 billones corresponden a inversión realizada en la ciudad. Esto significó $743 mil millones más de recursos ejecutados en 2007, comparados con el 2006 ($7,7 billones).

De otro lado, la administración distrital asumió el compromiso de implementar y consolidar el Presupuesto Orientado a Resultados (POR) en 83 entidades (18 de la administración central, 18 establecimientos públicos, 22 hospitales, 20 localidades y 5 empresas industriales y comerciales), como una herramienta que cambia el criterio de control de los recursos a través de los procesos hacia el control medido por resultados.

El sistema POR está integrado por dos componentes:

i) Productos, Metas y Resultados (PMR)

ii) Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

Se cumplió con la meta de consolidar el POR en 40 entidades de administración central y establecimientos públicos, permitiendo que en la programación presupuestal de 2007 estas entidades se comprometieran con metas para 300 indicadores de 121 objetivos organizacionales y con 740 indicadores de 260 productos, bienes o servicios entregados a la comunidad. Igualmente, se avanzó en la programación de POR 2007 en las localidades y 22 Empresas Sociales del Estado, así como en la actualización de los datos relacionados con las metas alcanzadas en el POR de la vigencia 2006.

Avances

- La ciudad ha mostrado en los últimos años resultados importantes en materia fiscal. Los ingresos han crecido a un ritmo mayor que la inflación y los gastos se han reducido. Durante el período 2001-2003 los ingresos tributarios aumentaron a una tasa nominal del 17% en promedio. Este incremento, basado en mayores tarifas, significó que la carga tributaria para los bogotanos aumentara 0,7% del PIB de la ciudad, es decir, mientras la presión tributaria se encontraba alrededor del 3,4% en 2001 pasó a 4,1% en 2003. En 2004 los ingresos tributarios ascendieron a $2,36 billones de pesos corrientes y en 2007 alcanzaron los $3,5 billones, creciendo el recaudo en el periodo 2004-2007 a una tasa nominal del 14%. A diferencia del período anterior, este incremento responde a una mayor eficiencia en la gestión de los ingresos tributarios más que al aumento de la carga impositiva. Este resultado presupuestal refleja

el acierto en la aplicación de las políticas de fortalecimiento de los ingresos, principalmente los ingresos tributarios, el manejo prudente en las decisiones del gasto y las acciones de control tributario.

- Dentro de las principales acciones para el cumplimiento de los objetivos propuestos de controlar la evasión y reducir la morosidad en el distrito capital, se resalta la gestión de control de la población omisa e inexacta de los impuestos a la propiedad (impuestos predial unificado y de vehículos automotores). Esta gestión experimentó un cambio significativo, ya que en los últimos años se había concentrado en acciones de carácter persuasivo masivo y liquidaciones oficiales sobre poblaciones reducidas, pasando a un esquema de liquidación oficial masiva, con una tasa promedio anual de crecimiento del 590% entre 2002 y 2005, que permitió cubrir la totalidad de los universos detectados con incumplimiento y sobre los cuales se contaba con información disponible.

- En esta administración se han recaudado $11,4 billones de pesos en ingresos tributarios, es decir, se superó la meta de $7,7 billones de pesos que se esperaba recaudar a inicios de la administración. Así mismo, se han logrado avances importantes en las políticas de pago oportuno y antievasión, pues, por ejemplo, se aumentó en 480.000 el número de contribuyentes que pagan oportunamente sus impuestos; de igual forma, 36.000 contribuyentes de manera voluntaria se pusieron al día con sus impuestos, se han recuperado $700.000 millones de pesos por mejoras en la gestión de cobro, se redujo la evasión del impuesto predial del 20% al 10% y la de impuesto a vehículos del 16% al 6%.

- En conclusión, la administración distrital en el período 2004 a 2008 pudo gastar más de lo que había planeado en su plan de desarrollo, debido al aumento en el recaudo tributario, las políticas antievasión, el incremento en el endeudamiento y los ingresos extraordinarios de los recursos de capital. Así mismo, se ha logrado una menor dependencia a las transferencias de la nación, a pesar de que el distrito podría hacer un mayor esfuerzo por crecer los ingresos en los rendimientos financieros, y a la caída en el último año de los ingresos tributarios debido a un menor recaudo en el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina.

Retos y recomendaciones

- Continúa la tendencia de baja capacidad de ejecución de los recursos de la administración distrital. El distrito comienza cada año fiscal con una cantidad importante de reservas, lo cual indica que no se está haciendo un empleo eficiente de los recursos y se están presentando fallas en el modelo de gestión. Si bien la ciudad definió en el plan de desarrollo los objetivos y las metas de Bogotá, no fue lo suficientemente eficaz para su ejecución. Cabe aclarar que este fenómeno de rezago presupuestal no se presentó sólo en la administración Garzón, sino que es una problemática reiterativa en administraciones anteriores y tanto en el nivel central como en las localidades. Se requiere corregir y establecer mecanismos eficientes para pasar de la planeación a la programación y la ejecución del presupuesto.

- El distrito dispone de un alto nivel de recursos promedio que no son ejecutados. En tesorería se mantiene un gran saldo de los impuestos recaudados, lo que expone a la ciudad a una pérdida de rentabilidad innecesaria y genera ineficiencia en la administración de los recursos. Por ejemplo, Transmilenio sólo ha ejecutado el 47,8% de los recursos asignados, con el agravante de que la nación no gira los recursos si las obras se atrasan, por tanto, el dinero no es girado y se relaciona en las cuentas de la nación y no del distrito. Se estima que el distrito ha perdido por cada año de retraso el rendimiento por cerca de 100 millones de dólares. Es decir, tenemos un mejor nivel de recaudo y recuperación de cartera; sin embargo, esto no se ve reflejado en la ejecución de los recursos.

- Se recomienda, en primer lugar, reemplazar en la práctica el presupuesto de compromisos, que se ha ejecutado hasta ahora, por un presupuesto de obligaciones.

- Mejorar la ejecución de los recursos, ya que con las reservas que la tesorería mantiene actualmente el distrito estaría en la capacidad de causar los impuestos, mas no cobrarlos, por un periodo mayor a nueve meses sin sufrir cambios importantes en su balance fiscal.

- Se debe priorizar el gasto en infraestructura sobre la calificación del riesgo, debido a las consecuencias en los ingresos per cápita que esto pueda traer en el largo plazo y, por último, mejorar la gestión institucional en cuanto al cobro del impuesto de valorización, para recuperar la pérdida de los 790.000 que no se actualizaron.

CÓMO VAMOS EN DESARROLLO ECONÓMICO

Crecen la economía y el empleo pero no al mismo ritmo

Los indicadores de desarrollo económico de Bogotá Cómo Vamos hacen seguimiento al crecimiento del PIB, la creación y liquidación de sociedades, la tasa de inflación y el desempleo, entre otros.

Para 2007 la ciudad continúa con una tasa de crecimiento positiva. De acuerdo con las proyecciones de la Secretaría de Hacienda Distrital y los cálculos de la Cámara de Comercio de Bogotá, la economía bogotana registró un aumento del PIB de 7,8%, superior al PIB nacional que alcanzó un 7,0%, logrando el mayor incremento durante la década y el octavo lugar con mayor valor del PIB en las principales economías de América Latina. Según los datos de la CCB, el PIB ascendió a US $43.246 millones. Aunque los resultados muestran que en el distrito hay más posibilidades de tener un ingreso alto que en el resto del país, con un ingreso per cápita de 42% superior al promedio nacional, frente a las principales ciudades de América Latina presenta rezago en cuanto al producto interno bruto per cápita, lo cual indica que el gobierno distrital debe fortalecer las acciones dirigidas a desarrollar el crecimiento de la economía. De acuerdo con lo estimado por la CCB, por lo menos debe alcanzar un 8,5% para obtener mayores resultados en este aspecto.

Gráfico 61

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Por otra parte, según los datos de la Cámara de Comercio en Bogotá, en 2007 se constituyeron 16.607 nuevas sociedades, 1.406 más que el año anterior, siendo la cifra más alta en este indicador desde el año 2000. Los sectores en los que se registra mayor porcentaje de creación de sociedades en la ciudad son: actividades inmobiliarias (29,2%), comercio y reparación de vehículos (28,2%) e industria manufacturera (11,7%), en su mayoría microempresas y pequeñas empresas. En 2007 se liquidaron 3.587 sociedades, cifra inferior en 126 a la de 2006, principalmente microempresas relacionadas con actividades de minas y canteras, construcción, servicios sociales de salud y transporte, almacenamiento y comunicaciones. Teniendo en cuenta que el nivel de liquidación de sociedades sigue siendo alto, es necesario que se implementen programas dirigidos al fortalecimiento, crecimiento y consolidación de las empresas de menor tamaño, no sólo para reducir la tasa de liquidación, sino también para mantener los empleos e ingresos.

Gráfico 62

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Durante 2007 el nivel de exportaciones de la región Bogotá-Cundinamarca registró una cifra récord, al pasar de US $4.237 millones a US $5.323 millones, 26% más que en 2006. Este nivel se encuentra por encima del porcentaje nacional, que para 2007 tuvo un crecimiento de 23% en las exportaciones. El mayor porcentaje de participación de las exportaciones en la región son bienes industriales (77%), flores (20%) y derivados del petróleo. Cabe anotar que el 55% de las exportaciones se concentraron en cinco productos, lo que demuestra la necesidad de ampliar el mercado y diversificar la oferta exportadora, la ciudad debe fijar sus acciones en actividades en las que se han identificado potencialidades para la transformación productiva en la región.

Gráfico 63

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Para el cierre de la administración, el balance del mercado laboral en la ciudad fue positivo. La tasa de desempleo se redujo en 65 mil personas, es decir un 2%, pasó de 11,1% en 2006 a 9,1% en 2007. De igual forma, el número de personas ocupadas aumentó a 143.000. La tasa de ocupación creció de 55,5% en 2006 a 56,8% en 2007. Sin embargo, es preocupante el incremento en la tasa de subempleo en 146.000 personas, para 2006 estaba en 29,1% y ascendió a 32,4% en 2007.

En comparación con las principales ciudades del país, Bogotá registra la segunda tasa de desempleo más baja, después de Bucaramanga (7,8%). Los factores asociados con un mejor desempeño del mercado laboral tienen que ver con el crecimiento de las actividades productivas, de la inversión nacional y extranjera y de las exportaciones, los programas de retención escolar que garantizaron mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y las acciones tanto del sector público como privado para promover el empleo y facilitar la creación de empresas.

Gráfico 64

Fuente: DANE

Por otra parte, la tasa de inflación en 2007 registró un elevado incremento en la ciudad: la variación del índice de precios al consumidor llegó al 5,57%, superando con un amplio margen la meta del Banco de la República para este año (entre 3,5% y 4,5%). Sin embargo, este aumento también se dio a nivel nacional, que presentó 4,48% en 2006 y 5,69% en 2007. En comparación con las principales ciudades del país, la inflación en Bogotá fue menor que la de Medellín, Barranquilla y Bucaramanga. El incremento en la tasa de inflación en Bogotá está relacionado con factores como la reducción en la oferta de alimentos en la ciudad generada por el invierno, el crecimiento del consumo y el crédito y la mayor demanda interna.

La inflación en Bogotá por grupo de gasto muestra que el aumento está influenciado por los tres grupos más básicos de la canasta familiar: alimentos (7,8%), salud (7%) y educación (5,6%), afectando a la población más pobre y vulnerable que puede verse limitada a suplir sus necesidades básicas debido a los altos precios.

Gráfico 65

Fuente: DANE

La percepción de la ciudadanía frente a la situación económica de su familia se mantiene, en la encuesta realizada en 2007 el 43% considera que ésta ha mejorado mucho o algo, el 43% piensa que sigue igual y el 14% que ha empeorado mucho o algo. La apreciación sobre la condición económica fue positiva en 2007, ya que el porcentaje de personas que cree que mejoró es de 43%, comparado con el 37% que tenía la misma percepción en 2006. El porcentaje de personas que manifiesta que la situación ha empeorado sigue en 14%. La percepción positiva sobre la situación económica de la familia puede estar asociada con el continuo crecimiento económico y la disminución en la tasa de desempleo, entre otros factores. Sin embargo, preocupa el incremento en la tasa de inflación y que las consecuencias se concentren en la población de menores recursos, teniendo en cuenta que los bogotanos expresan que las razones que más han afectado la situación económica de su familia son: el costo de los servicios públicos (44%), el costo de la alimentación (32%), el hecho de que uno o más miembros de la familia han perdido su empleo (21%), el costo de la educación (17%), el costo de la vivienda (16%) y la falta de empleo (15%), entre otros.

Percepción ciudadana sobre la situación económica de la familia durante el último año

Gráfico 66

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos, realizada entre junio y julio de cada año.

En 2007 el porcentaje de personas mayores de 18 años que se considera pobre se redujo del 29% al 28%, es decir, 19% menos que en 2003 (47%), lo cual indica que durante la administración Garzón una significativa proporción de bogotanos dejó de considerarse pobre. El mayor porcentaje de ésta se encuentra en la zona sur occidental y el centro de la ciudad.

En términos generales, al cierre de la administración, Bogotá obtuvo un balance positivo de desarrollo económico, se redujo la tasa de desempleo a 9,1%, la ocupación se mantuvo estable, aumentó el nivel de exportaciones, con una tasa de crecimiento de 26%, la economía bogotana registró un crecimiento del PIB de 7,8%, superior al PIB nacional con 7,0%, y se presentó una buena dinámica en las actividades industriales, comerciales y de servicios, así como en la constitución de nuevas empresas y microempresas.

Retos y recomendaciones

- El reto en desarrollo económico desde la administración distrital debe dirigirse a poner en marcha la Secretaría de Desarrollo Económico, para que lidere y coordine la acción del distrito en los temas estructurales para la ciudad, como implementar una política de empleo, ampliar la canasta exportadora, formar para el trabajo y la mano de obra calificada, promover el desarrollo productivo y la conformación de empresa, es decir, desarrollar las estrategias concretas para la generación de empleo y la sostenibilidad del crecimiento económico y equitativo de Bogotá.

- La Secretaría también debe asumir la tarea de concretar con las entidades territoriales vecinas y el sector privado que participa en la mesa de integración con Cundinamarca y con la región central, las acciones concretas para ejecutar la agenda definida, la cual no puede continuar en un proceso de planeación permanente, sin que conlleve a la puesta en marcha de las estrategias y los compromisos determinados (incluyendo la sostenibilidad del plan maestro de abastecimiento).

- La Secretaría debe brindar a las localidades la asistencia técnica para la promoción del empleo, el emprendimiento, la industria, la formación técnica, la puesta en funcionamiento y consolidación de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial (ULDES), ya que el avance durante la administración Garzón en estos frentes fue muy deficiente.

- Se requiere continuar y fortalecer las estrategias de cooperación público-privadas, como Bogotá emprende, que apoyen la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas, amplíen la oferta de mercado, promuevan la operación de ruedas de negocios, entre otros.

- Bogotá necesita promover el desarrollo de sectores de alta competitividad mundial para elevar la productividad y consolidar nuevas fuentes de crecimiento. Debe impulsar una fuerte estrategia para ampliar la oferta exportadora y fortalecer los sectores de mayor potencial como son los servicios y la agroindustria.

- Otra de las tareas en materia de crecimiento económico es reactivar la construcción de vivienda de interés social, en articulación con la Secretaría de Hábitat.

BALANCE DEL EJE SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN

César A. Caballero Reinoso[4]

Presentación

El proyecto Bogotá Cómo Vamos (BCV) pretende hacer un seguimiento a los cambios en la calidad de vida de la ciudad, a partir de los avances registrados como resultado de la gestión de la administración distrital. Lo anterior, en contraste con la estructura de los cuatro ejes y los contenidos planteados para cada uno de los mismos en el plan de desarrollo distrital "Bogotá sin indiferencia".

En este contexto, el documento desarrolla una evaluación técnica de los principales resultados obtenidos en materia de política social y, de manera específica, de las temáticas contenidas en el eje social del plan de desarrollo distrital, a saber: educación, salud y alimentación. Para esto se contrastan las metas establecidas con los logros alcanzados para cada uno de los sectores mencionados, tanto en "Bogotá sin indiferencia" como en los planes sectoriales. Además, este texto hace un breve análisis sobre los avances en calidad de vida y desarrollo humano, para finalmente conformar una serie de temas de reflexión, de los cuales se desprenden retos pendientes para la administración entrante.

La elaboración de este documento requirió la realización de siete entrevistas así como la revisión de los siguientes documentos:

- Plan de desarrollo distrital "Bogotá sin indiferencia".
- Plan sectorial en educación y salud 2004-2008.
- "Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza". *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* No. 3. Informe de gestión del plan nacional de desarrollo educativo de agosto de 2006 a noviembre de 2007.

4. Con la colaboración de Sara Pérez. El autor agradece los comentarios y las sugerencias de Humberto Tobón.

- Estadísticas del sector educativo en Bogotá a noviembre de 2007, publicadas por la Alcaldía Mayor y la Secretaría de Educación.

- *Libreta de apuntes. Tome nota y pregunte. Bogotá Elecciones 2007. Oportunidad para el desarrollo humano,* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- "Indicadores de calidad de vida en Bogotá", Observatorio Social de Bogotá No. 20, Cámara de Comercio de Bogotá, noviembre de 2007.

- Informe Bogotá Cómo Vamos con corte a septiembre de 2007.

Contexto

> *...Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia": su enfoque amplio de la política social, su concepción de pobreza más allá de la carencia de ingreso o la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas, la sintonía de sus objetivos y programas con el paradigma de desarrollo humano y el tener la calidad de vida como referente principal de la acción del distrito.*

Bogotá con desarrollo humano: Ahí está el detalle
PNUD. Diciembre de 2007

El nivel de la calidad de vida se determina por varios factores. Uno es la composición poblacional de un determinado territorio, junto con la dinámica, el comportamiento, la distribución y los grupos en los que se desagrega (edad, género, nivel socioeconómico, entre otros); otro es la calidad y cantidad de los servicios prestados en sectores como la salud y la educación; y a ellos se agrega el nivel de pobreza y pobreza extrema.

En el contexto anterior, es necesario analizar en concreta la forma en que dichos aspectos fueron tratados durante los cuatro años de la administración distrital, teniendo en cuenta cómo éstos contribuyen en la calidad de vida y el desarrollo humano para permitir que Bogotá se acerque cada vez más al modelo de ciudad productiva deseable para vivir. El gráfico 67 ilustra la inversión directa acumulada del distrito para cada uno de los cuatro ejes incluidos en el plan de desarrollo distrital, en el periodo 2004-2008:

Inversión directa acumulada

Gráfico 67

Fuente: Bogotá con desarrollo humano: Ahí está el detalle. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Diciembre de 2007.

Contenidos

El "Bogotá sin indiferencia" es una corresponsabilidad de conjunto de la ciudad, sobre los temas que tienen que ver con la cotidianidad.

Luis Eduardo Garzón
Alcalde mayor de Bogotá

Más allá de analizar simplemente cifras y datos estadísticos, se intenta establecer el impacto causado por la saliente administración distrital sobre la vida de los ciudadanos, a través de los planes y programas implementados en la política pública a favor de la inversión social. Se pretende evidenciar el nivel de desarrollo humano conseguido como resultado de la gestión del gobierno local, verificando la ampliación de las oportunidades de los ciudadanos en distintos frentes. El análisis de la administración saliente se estructura desde un estudio comparativo entre las metas propuestas en el plan distrital de desarrollo al comienzo de la administración y los logros alcanzados al final de la misma. También examina el grado de aproximación a las metas establecidas para los

programas sectoriales, de tal suerte que sea posible determinar los avances y retrocesos de la ciudad en aras de obtener mejores niveles de calidad de vida, que a la vez impulsen el desarrollo humano. De forma específica se consideran dos sectores: salud y educación.

I. Educación

Durante la administración de Luis Eduardo Garzón 2004-2007, uno de los sectores que recibió mayor presupuesto, que tuvo importantes desarrollos y que notoriamente caracterizó la gestión del alcalde, fue el de la educación.

Gráfico 68

Fuente: "Indicadores de calidad de vida en Bogotá". *Observatorio Social de Bogotá* No. 20. Noviembre de 2007.

Según los *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* No. 3, del presupuesto asignado y ejecutado entre 2004 y 2006 para el desarrollo de los diez programas establecidos en el eje social, Más y mejor educación para todos y todas fue el que tuvo mayor participación en el presupuesto con 54%. Para 2007, dicho índice fue del 52%.

De manera específica, las actividades desarrolladas con miras a alcanzar las metas en educación establecidas en el programa Más y mejor educación para todos y todas, giraron en torno a la ampliación de la cobertura en los diferentes niveles educativos, no sólo en cupos sino también en capacidad instalada. Además, se centró en la ampliación de la población beneficiaria, incluyendo personas de los estratos socioeconómicos más bajos a través de subsidios y creando las condiciones necesarias para que estudiantes con demandas educativas especiales y víctimas del conflicto encontraran una oportunidad de formación académica. Finalmente, intentó abrir espacios para los jóvenes extra edad y los adultos interesados en entrar al sistema educativo, además de ampliar cupos en universidades públicas para acceder a carreras tecnológicas y profesionales. A continuación, se analizan las principales metas sobre las cuales se tienen resultados concretos publicados.

Plan de desarrollo distrital

Más y mejor educación para todos y todas

- Metas cumplidas

En los logros más importantes de la administración distrital se encuentran las actividades desarrolladas con miras a conseguir la ampliación de la cobertura en cupos escolares en diferentes niveles educativos. Estas actividades obtuvieron altos porcentajes en el cumplimiento de las metas. Así, el gráfico 69 permite evidenciar el logro de 182.992 nuevos cupos para los niños y niñas en educación inicial, preescolar, básica y media; lo que representa el 98% de la meta planteada en el plan de desarrollo. De la misma forma, la generación de nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica, mediante la reconversión de establecimientos existentes, produjo un nivel de cumplimiento del 94,7% (gráfico 70), gracias a la mejor utilización de la capacidad instalada, la reconstrucción y adecuación de colegios y los arriendos.

Gráfico 69

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Gráfico 70

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

- Metas con cumplimiento medio

Otro de los indicadores con un progreso importante, aunque no suficiente en comparación con los objetivos planteados en el programa de educación del eje social, fue la extensión de la gratuidad (total o parcial). Se pretendía financiar los costos educativos de los estudiantes de grado 0 a grado 5 de primaria. También se buscaba subsidiar la educación a los estratos 1 y 2 en las instituciones oficiales, a los estudiantes con necesidades especiales y a aquéllos que han sido víctimas del conflicto. La meta inicial era otorgar 729.558 subsidios, entre gratuidad total y parcial, pero el logro fue del 86,9% de ese total (gráfico 71). El gráfico 72 muestra la meta en construcción de sedes escolares, entre colegios y jardines. Para noviembre de 2007 sólo se habían terminado 16 de las 38 sedes proyectadas al comienzo de la administración, el resto está en construcción.

Gráfico 71

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Construcción de sedes escolares

Gráfico 72

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

- Metas sin cumplir

  Dos indicadores presentan resultados negativos frente a las metas del programa Más y mejor educación para todos y todas. El primero de éstos hace referencia a la prestación de servicios de alfabetización y la ampliación de la cobertura en educación básica y media a la población joven en extra edad y adulta (gráfico 73). Para 2006 este indicador había alcanzado un logro de tan sólo el 49,2%.

Gráfico 73

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

El segundo indicador con deficiencias, al registrar un balance nulo, fue la gestión de 5.000 nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional. Al 15 de marzo de 2007 no se habían gestionado los recursos correspondientes a la inversión inicial para construir la Ciudadela Educativa El Porvenir, sede universitaria estipulada para albergar los 5.000 estudiantes.

En este punto es importante analizar cómo los resultados efectivos en educación, hasta ahora planteados, hacen referencia a la ampliación tanto de la cobertura y de la capacidad instalada como al otorgamiento de algunos subsidios. Esto deja por fuera numerosos elementos que resultan indispensables para el desarrollo de una política educacional integral, que incluya ya no sólo cantidad sino calidad de la educación.

Planes sectoriales

Plan sectorial de educación Bogotá una gran escuela

Programas en educación – Secretaría de Educación

- Metas cumplidas

En los programas de educación desarrollados por la administración saliente se encuentra Escuela-Ciudad-Escuela, en su componente de acompañamiento en el tiempo extraescolar. Como se hace evidente en el gráfico 74, el logro alcanzado superó la meta establecida en número de beneficiarios. En el gráfico 75 es posible observar la misma dinámica, pues el programa Educación para jóvenes y adultos, en su componente de formación laboral para jóvenes en universidades, en el SENA y en colegios, se sobrepasa ampliamente el objetivo inicial de 15.000 beneficiarios. Otro de los propósitos cumplidos fue el planteado para cada uno de los componentes del programa Acceso y permanencia para todas y todos. De sus cuatro componentes (solidaridad social,[5] nuevos cupos escolares, subsidios condicionados y transporte escolar), tres superaron la meta de forma sobresaliente, como lo demuestra el gráfico 76.

Finalmente, el programa Bogotá sin hambre enfocado a la provisión de alimentación escolar, basada en refrigerios y comidas calientes servidas en los comedores escolares, alcanzó un desarrollo exitoso del 97,2% en relación con la meta establecida, como se ilustra en el gráfico 77.

Gráfico 74

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

5. Para lograr que los niños, niñas y jóvenes una vez que entren al colegio asistan a clase todos los días y culminen su ciclo educativo, se requiere la solidaridad de todos, para romper barreras económicas, geográficas y sociales que impidan su permanencia en el colegio. Estadísticas del sector educativo a noviembre de 2007. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación.

Gráfico 75

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Acceso y permanencia para todas y todos

Gráfico 76

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Bogotá sin hambre

Gráfico 77

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

- Metas con cumplimiento medio

En los programas que no lograron un desarrollo óptimo, pero que tuvieron resultados importantes, se encuentra el de Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza, en su componente de docentes en programas de formación, que busca la actualización y cualificación de los docentes mediante programas de formación para el fortalecimiento de conocimientos pedagógicos y disciplinares y la apropiación de herramientas y enfoques didácticos innovadores. Como se hace evidente en el gráfico 78, se alcanzó un 84,7% de la meta establecida. De igual forma, el programa Escuela-Ciudad-Escuela en su componente de estudiantes en expediciones pedagógicas alcanzó el 84,4% del objetivo inicial, beneficiando a 893.930 estudiantes a través de 5.252 expediciones pedagógicas (gráfico 79).

Gráfico 78

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Gráfico 79

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

- Metas sin cumplir

Dos de los programas sectoriales se desarrollaron de manera deficiente en cuanto a los ideales de su gestión: Ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos y Educación para jóvenes y adultos, en su componente de estímulos económicos para la educación superior. Como lo muestra el gráfico 80, para el primer caso, de una meta de 600 intervenciones integrales se desarrollaron 98 intervenciones de reforzamiento y 232 obras menores y de emergencia; lo que equivale al 55% del objetivo inicial. El segundo caso se ilustra en el gráfico 81, que refleja un cumplimiento de tan sólo el 30,6%, el cual representa los 1.000 subsidios entregados para el acceso a educación superior a estudiantes de estratos 1 y 2, por parte del Fondo Distrital para el Financiamiento de la Educación Superior.

Ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos

Gráfico 80

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Gráfico 81

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Finalmente, es importante mencionar logros adicionales alcanzados por la Secretaría de Educación en temas como la formación de docentes en la enseñanza de la ciencia y la tecnología, con un avance de 2.223 tutores capacitados; la formación del espíritu científico en los y las escolares, con la creación del Banco de Objetos Virtuales de Educación Superior y la Red Académica Nacional de Alta Velocidad; y el desarrollo de una gestión educativa humana, eficaz y sostenible que hasta 2007 contaba con 37.000 beneficiarios.

II. Salud

Entre los programas prioritarios del eje social del plan distrital de desarrollo, Salud para una vida digna estuvo enfocado hacia la solución de las deficiencias del sistema de salud del distrito capital, buscando mitigar las falencias en la prestación del servicio en los diferentes niveles, de tal suerte que los beneficiarios del sistema fueran vistos como sujetos de derecho a una vida digna. Este programa, al igual que el de educación, recibió una importante asignación presupuestal durante el desarrollo de la administración saliente, pues fue el segundo en cantidad de recursos otorgados. Entre 2004 y 2006 el programa de salud adquirió el 32% del total del presupuesto asignado al eje social, con un descenso al 30% en 2007.

En comparación con el total de la inversión distrital para los programas de los cuatro ejes, Salud para una vida digna ocupó el tercer lugar en inversión de recursos (21,2%), después de movilidad y educación. De este porcentaje asignado al sector de la salud, el 66,7% fue destinado al Fondo Financiero Distrital de Salud y el restante 33,3% a las Empresas Sociales del Estado.

Gráfico 82

Fuente: "Indicadores de calidad de vida en Bogotá". *Observatorio Social de Bogotá* No. 20. Noviembre de 2007.

En líneas generales, la administración del alcalde Garzón logró resultados exitosos particularmente en dos aspectos: la ampliación en la cobertura del régimen subsidiado de salud y la reducción de muertes en algunos grupos poblacionales como niños y maternas. Como objetivo que no se alcanzó de manera óptima, resulta importante resaltar la ampliación en la cobertura de vacunación que en 2006 seguía teniendo vacíos. Finalmente, entre las metas establecidas en el programa Salud para la vida digna se encuentran el aumento en la cobertura de citología vaginal y el aseguramiento de atención integral en salud a familias que no se encuentran cubiertas por ningún régimen, metas que demostraron un desarrollo deficiente en su gestión.

Plan de desarrollo distrital

Salud para la vida digna

- Metas cumplidas

Como se ilustra en el gráfico 83, la administración distrital logró superar el propósito de ampliación de la cobertura para el régimen subsidiado en un 20%, lo que demuestra un trabajo eficiente en la búsqueda de universalizar la atención en salud, bajo estándares de integralidad. También hubo avances en el tipo de subsidio disponible con la reducción de los subsidios parciales, dada la ampliación de los totales.[6]

A agosto de 2006 se habían logrado disminuir las muertes maternas a un 52,6 por cien mil nacidos vivos, frente al objetivo inicial de menos de 55 por cien mil nacidos vivos. Igualmente importante fue el descenso de la mortalidad infantil en un 13,5%. Estos resultados se deben al progreso alcanzado en saneamiento básico, los mejores niveles de nutrición y la mayor educación para las madres y los padres de los niños.[7]

Gráfico 83

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

6. Esto fue posible "transformando subsidios parciales mediante la asignación del diferencial de recursos y (dando) la prioridad al nivel 2 de Sisbén". Informe Bogotá Cómo Vamos con corte a septiembre de 2007.

7. "Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza". *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá* No. 3.

- Metas con cumplimiento medio

Es de vital importancia que todos los niños y las niñas cuenten con un esquema completo de vacunación. Se trata del derecho de los menores a la salud, de tener la posibilidad de preparar el sistema inmune antes de que el organismo entre en contacto con los virus o bacterias que producen enfermedades. Entonces, los logros cercanos al 100% no son suficientes, deben ser iguales a este porcentaje. El gráfico 84 permite evidenciar el nivel alcanzado para cada uno de los componentes del cuadro de vacunación, demostrando que falta camino por recorrer en la prevención de las causas de mortalidad infantil.

Componentes del cuadro de vacunación

Gráfico 84

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

- Metas sin cumplir

Los gráficos 85 y 86 muestran resultados desalentadores. En primer lugar, la meta para el aumento de citología vaginal fue baja: 50%, la cual no fue alcanzada y solamente logró llegar al 46% para 2006. De igual forma, la meta establecida para garantizar el acceso y la atención integral en salud a familias no aseguradas sin capacidad de pago no se cumplió, pues consiguió solamente el 45,6% de los beneficiarios frente al objetivo inicial. Es claro que altos porcentajes de la población de Bogotá se encuentran todavía excluidos en la prestación de los servicios de salud.

Gráfico 85

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Gráfico 86

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Planes sectoriales

Políticas en salud – Secretaría de Salud

La administración saliente estableció diez políticas en salud. De éstas, sólo una – aseguramiento en salud– tuvo una meta cuantitativa establecida al comienzo del periodo 2004-2008. Las nueve restantes tuvieron objetivos cualitativos, frente a las cuales sólo se encontraron resultados concretos en alguno de los componentes para cinco de ellas: atención a personas discapacitadas, enfermedades crónicas, política distrital de salud mental, políticas de lineamiento y política pública de salud oral.

- Metas cumplidas

  Para la política de aseguramiento en salud se estableció como meta de cobertura total (régimen contributivo + régimen subsidiado) 7.321.834 beneficiarios. Para finales de la administración hubo 5.470.602 personas aseguradas, lo que corresponde al 74,7% del objetivo inicial. Como se demuestra en el gráfico 87, uno de los componentes con mayor fortaleza en la administración Garzón es el de ampliación de cobertura del régimen subsidiado, en parte como resultado de incrementar el subsidio a la demanda, a través de sistemas como el Sisbén que hacen posible una identificación técnica del grupo poblacional más necesitado de la atención y, por tanto, el beneficiario presumible de los subsidios (niveles 1 y 2). Lo anterior, desarrollado a partir de procesos de corresponsabilidad dentro del sector salud y entre éste y los demás sectores del eje social. Según el informe de Bogotá Cómo Vamos con corte a septiembre de 2007, para 2006 la cobertura de aseguramiento en Bogotá que contemplaba un total de 5.470.602 beneficiarios se distribuía así: 3.780.640 afiliados al régimen contributivo (51,6%) y 1.689.962 al régimen subsidiado (23,1%).

Gráfico 87

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

De los cinco programas restantes, con metas cualitativas y sobre los cuales se tienen datos concretos para alguno de sus componentes en salud, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Resultados de los programas en salud

Cuadro 18

PROGRAMA	ACTIVIDAD	LOGRO
Atención a personas discapacitadas	Programas de atención y Control	12.138 discapacitados beneficiados
Enfermedades crónicas	Dar prioridad a la hipertensión, la diabetes mellitus, la hiperlipidemia, el cáncer, enfermedades crónicas del pulmón y el hígado	12.267 diabéticos 42.117 hipertensos
Política distrital de salud mental	Intervención de personas	1.897 personas atendidas
	Atención a familias con riesgo psicosocial	2. 073 familias
Políticas de lineamientos (Sistema distrital de promoción y prevención en salud)	Capacitación de líderes en derechos y deberes en salud	286 líderes capacitados
	Información y educación en mantenimiento y Salud Pública	72.537 familias
	Ampliar, adecuar y mejorar el servicio de la Red de Hospitales del Distrito - ESE, incluida la atención integral de urgencias.	Hospitales: Nuevos: 3 En construcción: 4 Unidades de atención: En construcción: 5 Total: 12
Política pública en salud oral	Promoción de Salud e higiene oral	44.859 familias beneficiadas

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

III. Temas de reflexión

Al observar el conjunto de los logros de la administración Garzón, que son innegables, surge una serie de reflexiones que en forma de pregunta propiciaron un diálogo con el alcalde saliente el día de la presentación de resultados en el mes de diciembre.

1. Es claro que la economía de la ciudad, a la par con la economía del país, ha presentado un incremento bastante positivo en el transcurso de los últimos años, con tasas de crecimiento superiores al 5%. ¿Cuál sería el resultado de la gestión en lo social si la economía aumentara la mitad de lo que está subiendo?

2. Si bien se ha presentado un avance significativo en el sector de la educación, se ha centrado en la ampliación de la cobertura en cupos, en el incremento y mejoramiento de la capacidad instalada y en el aumento de la financiación de los costos escolares. Aunque se plantearon políticas y programas en pro de la calidad de la educación en Bogotá, sus resultados no fueron significativos. ¿Cómo queda el distrito en el tema del bilingüismo en la educación?

3. Las actualizaciones catastrales anuales permiten mantener los datos de formación renovados, generando a su vez una actualización del promedio general de la ciudad que refleje de una manera más veraz y confiable la dinámica inmobiliaria de Bogotá. ¿Por qué tan bajo el porcentaje de actualización de predios? y ¿por qué tan tardío el uso de la valorización?

4. Uno de los factores determinantes para combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión es el desarrollo de mecanismos de integración entre los diferentes niveles socioeconómicos, procurando así mejores niveles de calidad de vida. ¿Qué tanto se hizo en cuatro años de “Bogotá sin indiferencia” para integrar personas de diferentes clases sociales?

5. Los programas de Red pública hospitalaria y Salud a su hogar comparten una filosofía diferente a la contenida en ley 100. ¿Ha llegado el momento de hacer un replanteamiento de fondo de la ley 100?

6. Si bien se ha presentado una importante reducción en la mortalidad infantil, algunas causas de la misma siguen presentando deficiencias, como es el caso de los cuadros de vacunación. ¿Por qué Bogotá no alcanzó una cobertura del 100% en vacunación a niños menores de 5 años?

7. Uno de los aspectos a resaltar de la administración saliente es el buen manejo de las finanzas públicas, al punto que hay $1,9 billones de pesos almacenados en tesorería. ¿No hubiera sido más productivo dejar ese dinero en las manos de los hogares colombianos en vez de guardarlo en los bancos?

8. Teniendo como marco de referencia la calidad de vida en la ciudad, previendo como propósito que ésta se convierta en un espacio atractivo para vivir, a partir del otorgamiento a sus habitantes de las condiciones necesarias para ello, cabe cuestionarse: ¿33,5 m2 es un espacio digno para vivir?

9. Volviendo al tema de la calidad en la educación, y teniendo en cuenta que el programa Docentes en programas de formación no alcanzó la meta establecida al comienzo de la administración: ¿Garantiza el perfil académico de los profesores que tiene la ciudad que nuestros niños reciban educación de calidad?

10. La siguiente es una cita de Eduardo Díaz extraída de la memoria de una de las mesas de Bogotá Cómo Vamos en 2004: “En este punto hay que hacer un paréntesis para aclarar que el equipo de funcionarios de Bogotá sin hambre tiene un carácter temporal y no debería existir a 31 de diciembre de 2007”. ¿Cuál es el estado actual del programa Bogotá sin hambre? ¿Cuál es su proyección a futuro?

BALANCE DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL 2004-2007

Rafael Alcides Villarreal C.
Claudia Carolina Córdoba C.
Diego Alejandro Peña
Karen Rodríguez Zapata[8]

En el presente estudio se realiza un balance de los resultados de la gestión fiscal de la administración distrital para el periodo 2004-2007. El balance se divide en dos partes. En la primera, se analizarán los indicadores tradicionales de la gestión fiscal, en cuanto a los ingresos, los gastos y la deuda pública. En la segunda parte, se examinarán algunos aspectos relevantes en el manejo de las finanzas públicas como los retrasos en la ejecución del presupuesto, el exceso de recursos disponibles guardados en la tesorería, el sacrificio de la inversión en infraestructura en busca de mantener una buena calificación en el riesgo crediticio y las pérdidas por errores en la contratación del servicio de avalúo catastral.[9]

I. Indicadores tradicionales de la gestión fiscal

La administración distrital en el periodo 2004-2007, aunque continúa con un desempeño prudente de las finanzas públicas, en el último año registró un deterioro leve de los indicadores que habían mantenido un buen comportamiento, por ejemplo: el crecimiento del recaudo tributario cayó del 9,8% en 2006 al 6,7% en 2007 y el saldo de la deuda creció de $2,1 billones de pesos en 2006 a $2,3 billones de pesos en 2007.

La organización Duff & Phelps otorgó la calificación triple A (AAA) por cuarto año consecutivo para las operaciones de crédito interno y las organizaciones Fitch y Standard & Poors concedieron en marzo y julio de 2007 la calificación BB+ para los créditos externos.

8. Consultores del Observatorio de Macroeconomía y Finanzas Públicas, Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia.

9. Como fuente de información se utilizaron el informe de ejecución de rentas y gastos de la administración central, para el período 2004-2007, elaborados por la Secretaría de Hacienda Distrital y publicados en la página web http://www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 23 de noviembre a 10 de diciembre de 2007.

A. Ingresos de la administración distrital

Con respecto al presupuesto inicial del plan de desarrollo distrital "Bogotá sin indiferencia", de junio de 2004, el distrito ha ejecutado en promedio el 189% de los recursos inicialmente asignados. Se destacan los establecimientos públicos y los fondos rotatorios quienes han ejecutado más de tres veces (316%), en promedio, su presupuesto inicial en los cuatro años. La administración central ha ejecutado en promedio el 159%, y las empresas industriales y comerciales del estado el 189% (cuadro 19). Esta sobre-ejecución fue posible dado que el recaudo tributario de todos los impuestos superó las metas esperadas, se lograron avances importantes en las políticas antievasión, el distrito aumentó su nivel de endeudamiento y se registró un aumento importante de los recursos de capital (gráfico 88).

En esta administración se han recaudado $11,4 billones de pesos en ingresos tributarios, es decir, se superó la meta de $7,7 billones de pesos que se esperaba recolectar a inicios de la administración.[10] Así mismo, se han logrado avances importantes en las políticas de pago oportuno y antievasión, pues, por ejemplo, se aumentó en 480.000 el número de contribuyentes que pagan oportunamente sus impuestos; de igual forma, 36.000 contribuyentes de manera voluntaria se pusieron al día con sus impuestos, se han recuperado $700.000 millones de pesos por mejoras en la gestión de cobro, se redujo la evasión del impuesto predial del 20% al 10% y la del impuesto a vehículos del 16% al 6%.[11]

En los recursos de capital sobresalen los ingresos por venta de activos (titularización de la facturación futura) de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, por un monto de $250.000 millones en 2006. Así mismo, se disminuyeron los excedentes de capital de empresas como la ETB. Se espera que en este último año los recursos de capital vuelvan a niveles normales.

10. En el último informe de la Secretaría de Hacienda Distrital el gobierno local dice que se recaudaron $11,5 billones de pesos, superándose la meta proyectada de $10,7 billones.

11. Resultados presentados en la rendición de cuentas 2006. Página web de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Ejecución de los ingresos de la administración distrital con respecto al plan de desarrollo distrital 2004-2008

Cifras en porcentajes

Cuadro 19

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007 ejecutado a Mayo
Administración central	130	155	204	149
Establecimientos públicos y fondos rotatorios	304	183	352	426
Empresas industriales y comerciales	211	188	252	241
Total inversión plan	162	166	235	193

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Clase de ejecución: compromisos adquiridos.

Cálculo de los autores

Los indicadores de dependencia de los ingresos del distrito muestran varias cosas importantes. Primera, el distrito ha disminuido su dependencia a las transferencias de la nación, pues el indicador transferencias/ingresos corrientes ha diminuido del 55,7% en 2003 al 49,7% en 2007. El monto de las transferencias recibidas de la nación acumulado de enero a octubre de 2007 fue de $1,24 billones de pesos. Segunda, los recursos de capital han ganado importancia, pues el indicador recursos del balance/recursos del capital pasó del 0,5% en 2003 al 33,4% en 2006, y se espera que en 2007 sea del 11,4%. Tercero, el distrito podría hacer un esfuerzo mayor en capturar recursos por rendimientos financieros, pues en los cuatro años el indicador de rendimientos financieros/ingresos corrientes no superó el 6%.[12] Cuarto, la presión tributaria (ingresos tributarios/PIB distrital) no ha mejorado tanto como se esperaba, a pesar del crecimiento de los ingresos tributarios (cuadro 20), pues el indicador ingresos tributarios/PIB trimestral ha aumentado sólo en 1% durante toda la administración.

[12.] A pesar que se podría hacer más en este aspecto, el distrito considera lo obtenido como un buen resultado, pues los más de $600.000 millones de pesos obtenidos por los rendimientos financieros, según la Secretaría de Hacienda, han sido una fuente adicional para financiar el gasto social, sin sacrificar oportunidades por rentabilidad.

Indicadores de dependencia de la administración central
Cifras en porcentajes

Gráfico 88

Fuente: Secretaría de Hacienda distrital. Actualización de los autores.

Principales ingresos tributarios de la administración central
Variación porcentual real

Cuadro 20

INDICADOR	VAR 2003	VAR 2004	VAR 2005	VAR 2006	VAR 2007 Proyectado	VAR Octubre 2007
Corriente Total	21,5	10,1	7,0	10,4	- 2,7	8,3
Tributos Total	22,1	9,9	6,7	9,8	- 4,0	6,7
Predial Unificado	4,4	9,0	4,6	4,1	- 0,6	- 38,4
Industria, Comercio y Avisos	36,3	10,5	8,9	11,2	- 5,8	9,2
Sobretasa a la Gasolina	16,8	12,0	4,3	4,6	1,0	- 14,6

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Actualización de los autores.

El impuesto de industria y comercio (ICA) continúa creciendo (9,2%). Este aumento está por encima del incremento real del PIB distrital, que se estima hoy en el 6,1%. Por este impuesto se recaudaron $1,5 billones de pesos a octubre de 2007. Preocupa la caída en el recaudo del impuesto predial, segundo en importancia de los ingresos tributarios de la administración distrital; a noviembre de 2007 por este impuesto se han recolectado $0,6 billones de pesos. Se espera que caiga el impuesto de la sobretasa a la gasolina, debido a que ha ganado importancia el uso del gas vehicular y el biocombustible. Así mismo, el rezago en la actualización catastral podría afectar la base gravable y, en esa medida, podría tener un impacto negativo sobre los niveles de recaudo.

Composición de los ingresos tributarios 2003-2007

Cuadro 21

	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos Tributarios	100	100	100	100	100
Predial Unificado	22,9	22,7	22,2	21,1	23,4
Industria, Comercio y Avisos	49,3	49,6	50,6	51,3	48,3
Azar y Espectaculos	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3
Vehículos Automotores	5,5	6,3	6,8	6,9	8,9
Delineación Urbana	1,2	1,4	1,1	2,2	2,9
Cigarillos Extranjeros	1,0	0,8	0,7	0,7	0,5
Consumo de Cerveza	8,6	8,8	7,9	7,3	6,9
Sobretasa a la Gasolina	10,6	10,8	10,6	9,2	7,7

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

El impuesto que más ha adquirido participación en esta administración es el de vehículos automotores, el cual ha ganado 3,4 puntos porcentuales, pues en 2003 representaba el 5,5% de los ingresos tributarios y hoy representa el 8,9% de los mismos. Por este impuesto se recaudan $8.237 millones de pesos. Aumentan también su participación, aunque en menor proporción, el impuesto predial (0,5% adicional) y la delineación urbana (1,7% adicional). Por estos impuestos se recaudan hoy $713.492 millones de pesos y $88.673 millones de pesos, respectivamente. Por el contrario, el impuesto que más pierde participación es la sobretasa a la gasolina con 2,9 puntos porcentuales menos, le siguen el consumo de cerveza con -1,7% y los cigarrillos extranjeros con -0,5%.

En conclusión, la administración distrital en el periodo 2004-2008 pudo gastar más de lo que había planeado en su plan de desarrollo, debido al aumento en el recaudo tributario, las políticas antievasión, el incremento en el endeudamiento y los ingresos extraordinarios de los recursos de capital. Así mismo, se ha logrado una menor dependencia a las transferencias de la nación, a pesar de que el distrito podría hacer un mayor esfuerzo por acrecentar los ingresos en los rendimientos financieros, y la caída en el último año de los ingresos tributarios debido a un menor recaudo en el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina.

B. Gastos de la administración distrital

La ejecución consolidada del gasto de esta administración ha sido del 98%, a octubre de 2007 se ha ejecutado el 66,9% de los gastos asignados para el periodo. El gasto total ha crecido desde 2005 el 16% en promedio y se espera para 2007 un incremento del 16,7% (cuadro 22).

Gasto de la administración distrital
Variación porcentual real

Cuadro 22

	2004	2005	2006	2007
Gastos Totales	- 5	16,5	16,2	16,7
Gastos de Funcionamiento	- 4,8	5,6	1,6	16,8
Servicio Deuda Pública	21,1	7,7	21,3	- 15,7
Inversión	- 7,1	21,6	20,6	19,7

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Actualización de los autores.

Sorprenden dos cosas de la dinámica del gasto de la administración distrital. Primera, el fuerte crecimiento del gasto de funcionamiento para 2007, debido principalmente al aumento en los últimos meses de los gastos de funcionamiento de los establecimientos públicos (525,85% según datos de la Secretaría de Hacienda Distrital). El servicio de la deuda se verá disminuido debido a que los nuevos créditos se han negociado a plazos más largos, ampliando la vida media de los créditos (de 3,16 años en 2003 a 8,18 en 2007) pero bajando el pago de servicio de la deuda.

Gasto de la administración distrital
Variación porcentual real

Cuadro 23

RUBROS	Bogotá	Medellín	Barranquilla	Nación
Gastos de funcionamiento	24,21	14,1	26,0	71
Gasto en servicio de la deuda	4,4	1,0	3,0	19,8
Gasto de inversión	71,4	84,0	68,0	8,6
Inversión en lo social	53,6	29,0	54,0	-
Inversión en infraestructura	17,9	55,0	14,0	-

Fuente: Secretarías de Hacienda de Bogotá, Medellín y Barranquilla y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculo de los autores.

Bogotá destina más recursos a funcionamiento que Medellín, pero como es obvio menos que la Nación. De igual forma, destina más recursos a servicio de la deuda que Medellín y Barranquilla pero menos que la nación; precisamente por las diferentes reglas de juego existentes entre la nación y los entes territoriales, pues ésta no tiene límites al endeudamiento. La diferencia en la estructura del gasto más sobresaliente es la de inversión, en que como es de esperarse, dadas las competencias de los entes territoriales, es más alto en estos últimos. Los entes territoriales destinan más del 50% de sus recursos a gastos en la inversión, sobre todo en el gasto social, por ejemplo, Bogotá y Barranquilla destinan más del 50% de su gasto total a la inversión en el componente social. Medellín lidera en el gasto en infraestructura, factor determinante para el crecimiento de largo plazo de la región.

De la administración central las entidades con mayor ejecución del presupuesto son la Secretaría de Integración Social, la Veeduría Distrital y la Secretaría de Ambiente. Las entidades con menor ejecución del presupuesto son la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Planeación (gráfico 89).

De los establecimientos públicos, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal y el Fondo Financiero Distrital de Salud han sido los mayores ejecutores del gasto, mientras que la Unidad de Rehabilitación y Mantenimiento, el Instituto de Desarrollo Urbano y la Caja de Vivienda Popular son los menores ejecutores.

De las empresas industriales y comerciales del distrito, el Canal Capital y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado son los mayores ejecutores y la Empresa de Aguas de Bogotá, Transmilenio y Metrovivienda son los que menos han ejecutado los recursos asignados.

Porcentaje de la ejecución presupuestal de las entidades a octubre de 2007
Nivel central

Gráfico 89

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Porcentaje de la ejecución presupuestal a octubre de 2007
Establecimientos públicos

Gráfico 90

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Porcentaje de la ejecución presupuestal a octubre de 2007
Empresas industriales y comerciales del distrito

Gráfico 91

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Composición de los gastos de funcionamiento 2003-2007 de la administración distrital
Cifras en porcentajes

Gráfico 92

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Si bien la dependencia a las transferencias de la nación ha disminuido, del monto recibido se ha destinado una mayor proporción a funcionamiento, puesto que este monto con respecto al gasto de funcionamiento ha crecido del 55,3% en 2005 al 59,7% en 2007, mientras que el gasto de funcionamiento para inversión ha disminuido del 43,4% en 2004 al 33,1% en 2007. Los gastos de funcionamiento con respecto al total del gasto regresaron al 18%, nivel registrado en 2005. Respecto al alumbrado público se destaca que mientras en 2006 el valor ejecutado fue de $99 mil millones, para 2007 el valor presupuestado asciende a $170 mil millones, impulsando con ello el gasto de funcionamiento. Tal incremento se debe a que el alumbrado se ha pagado año vencido asumiendo un costo financiero. La administración decidió pagar mes vencido para evitar los intereses, por lo cual en la vigencia 2007 se presupuestó lo de año y medio y en la vigencia 2008 se hará lo mismo.[13]

Dentro del gasto de inversión para 2007 contribuyen de forma significativa las inversiones presupuestadas por el IDU, con el programa Armando calles, y por Transmilenio, para el inicio de la construcción de la tercera fase. Recordemos que éstas son una de las entidades con menor ejecución (gráfico 93).

Gasto de inversión del IDU y de Transmilenio con respecto al gasto corriente de la administración central
Cifras en porcentajes

Gráfico 93

Fuente: Secretaría de Hacienda distrital. Actualización de los autores.

13. Esta aclaración la hace José Vicente Castro en Actualidad Fiscal de Bogotá No. 2, 2007, Informe especial, Secretaría de Hacienda Distrital, p. 4.

Participación porcentual en el gasto de funcionamiento por sectores
Cifras en porcentajes

Cuadro 24

	2003	2004	2005	2006	2007 a Octubre
RUBROS					
Total Distrito	100	100	100	100	100
Administración Central	23,4	25,3	25,5	26,2	20,6
Esteblecimientos Públicos	14,1	14,5	14,5	15,0	56,6
Empresas Industriales y Comerciales	42,1	40,6	46,2	38,8	36,0

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Actualización de los autores.

La mayor participación dentro del gasto de funcionamiento a mayo de 2007 estaba a cargo de las empresas industriales y comerciales, que en 2006 utilizaron el 38,8% del total del rubro, frente al 26,2% de la administración central y el 15% de los establecimientos públicos. Sin embargo, en los últimos meses los gastos de funcionamiento de los establecimientos públicos han crecido fuertemente (525,85% según datos de las Secretaría); como resultado, los establecimientos públicos absorben el 56,6% de los gastos de funcionamiento, en comparación con el 36% de las empresas industriales y comerciales del distrito y el 20,6% de la administración central.

C. El manejo de la deuda de la administración distrital

Por cuarto año consecutivo, Bogotá mantuvo la calificación triple A para las operaciones de crédito interno y para los créditos internacionales. Las organizaciones Fitch y Standard & Poors otorgaron en marzo y julio de 2007, respectivamente, la calificación BB+ a los créditos de Bogotá, debido a su capacidad de pago, sostenibilidad de la deuda y perspectivas de crecimiento.

Evolución de la calificación de la deuda para la ciudad de Bogotá 2003-2007

Cuadro 25

Sociedad Calificadora	Tipo de Moneda	2003	2004	2005	2006	2007
Nacionales						
Duff & Phelps de Colombia S.A. BRC Investor Services S.A.		AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
Internacionales						
Fitch	Moneda Local Moneda Extranjera	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB+
Moody´s	Moneda Local Moneda Extranjera	Baa3 Ba2	Baa3 Ba3	Baa4 Ba4	Baa3 Ba1	Baa3 Ba1 Outlook Positivo
Standard & Poor´s	Moneda Local Moneda Extranjera	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB	BBB- BB+

Fuente: elaborado por los autores con base en información de la SHD.

Composición de la deuda entre interna y externa Cifras en porcentajes

Gráfico 94

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Aunque el distrito había logrado sustituir deuda externa por deuda interna hasta 2006, año en el cual la relación entre deuda externa y deuda interna era del 28,71% y 71,29%, actualmente, a octubre de 2007, esta misma relación es del 49,85% y 50,15% respectivamente. Este cambio en la composición de la deuda se debe principalmente a que el 19 julio de 2007 la administración distrital realizó una emisión de bonos externos, por US $300 millones de dólares ($578.576 millones de pesos), la segunda en la historia del distrito, llamados bonos globales, inscritos en la bolsa de Luxemburgo y adquiridos principalmente por inversionistas europeos y estadounidenses. Los bonos están nominados en pesos, se pusieron a una tasa fija del 9,75% y se vencerán a partir de 2026. El aumento de la deuda externa sobre el nivel de la deuda no representa un mayor riesgo de mercado para el distrito por dos razones: primera, a pesar del aumento de la vida media de las operaciones de crédito externo, éstas se negociaron a una tasa de interés fija y, segunda, los bonos están nominados en pesos, por tanto, se evita el riesgo por fluctuaciones de la tasa de cambio nominal.

En consecuencia, ha cambiado la composición de la deuda por tipo de acreedores ya que, como estrategia en el manejo de la deuda, el distrito ha dejado de contraer créditos con la banca comercial y Findeter y ha aumentado los bonos tanto internos como con la banca multilateral y el gobierno.

Composición de la deuda por fuentes
Cifras en porcentajes

Gráfico 95

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Actualización de los autores.

Vida media y duración de la deuda del distrito
Cifras en porcentajes

Gráfico 96

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

El plazo de los créditos es más corto para la deuda interna (3,7 años promedio), en comparación con los créditos externos (5,7 en promedio). De la deuda externa los plazos más cortos se establecen con la banca comercial (1,5 años en promedio) y los más largos con los gobiernos (19,9 años). Entre más largo el plazo, aumenta el riesgo para cambios en la tasa de interés o la tasa de cambio, pero disminuye el servicio de la deuda en el corto plazo; a menos que los bonos sean negociados a una tasa fija. Sin embargo, cuando se pacta la deuda a una tasa fija aumenta el índice de duración[14] de los créditos, pues si suben las tasas de interés de portafolios alternativos, baja en términos relativos el rendimiento de los bonos negociados, por lo tanto, aumenta el precio de la deuda. El índice de duración de la deuda interna es del 0,58 y de la deuda externa del 1,32. Se destaca el índice de duración de las deudas contraídas con gobiernos pues es del 12,13, debido a que la mayoría de estos bonos se negocian con una alta vida media y a una tasa fija.

14. El índice de duración mide el cambio en el precio de la deuda, frente a cambios en la tasa de interés.

Indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda
Cifras en porcentajes

Gráfico 97

***Fuente:** Cálculos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

El indicador de capacidad de pago que relaciona los intereses de la deuda y el ahorro operacional muestra una tendencia decreciente a lo largo del cuatrienio, lo que indica una mayor liquidez del distrito para responder por sus compromisos en el corto plazo. Así mismo, la sostenibilidad de la deuda, medida por la relación del saldo de la deuda y los ingresos corrientes, ha presentado un comportamiento favorable, finalizando en 43,9% en octubre de 2007. Tanto el indicador de liquidez como el de sostenibilidad reflejan un nivel de endeudamiento autónomo de la deuda (semáforo verde), de acuerdo con los límites establecidos por la ley 358 de 1997 (40% para la capacidad de pago y 80% para el indicador de sostenibilidad de la deuda).

En conclusión, a pesar de que aumentó el nivel del saldo de la deuda externa, las calificaciones de riesgo, tanto para la deuda interna como para la externa, han logrado mejores valoraciones. Esto debido, por un lado, a que las nuevas negociaciones se han hecho a una tasa fija y están valoradas en pesos; y, por otro lado, a que los indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda están en niveles altamente favorables, lejos de los límites impuestos por la ley 358 de 1997.

II. Aspectos relevantes en el manejo de las finanzas públicas del distrito

En esta segunda parte señalaremos algunos aspectos de las finanzas públicas neurálgicos para las próximas administraciones. El primero de ellos es el rezago en la ejecución del presupuesto.

Vida media y duración de la deuda del distrito
Cifras en porcentajes

Gráfico 98

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculos de los autores.

A pesar de que en los lineamientos de política fiscal del distrito se enuncia que: "La programación de los gastos generales para el año 2007 debe corresponder a lo que efectivamente se prevé ejecutar al cierre de la vigencia y se debe realizar con base en el análisis de Gastos Mínimos Esenciales en coordinación con la Secretaría de Hacienda para dejar a mínimo nivel la constitución de reservas presupuestales y sólo reservar las que son estrictamente necesarias, con el fin de ejecutar únicamente en la anualidad",[15] persistentemente el distrito comienza el año fiscal con una cantidad importante de reservas, que debieron ser ejecutadas en el periodo anterior y que están comprometidas. Prueba de ello es que la razón entre las reservas del periodo anterior con respecto a las apropiaciones asignadas para el periodo vigente es del 18,2% en promedio. Por ejemplo, para 2003 las reservas fueron de un billón de pesos y las apropiaciones fueron de cuatro billones. Es decir, quedaron en reservas el equivalente a más del 50% de la deuda total del distrito para ese mismo año ($1,8 billones de pesos) y a más del 100% de la deuda externa ($0,9 billones) para ese mismo año. Por tanto, el distrito no está haciendo un empleo eficiente de sus recursos, en la medida que podría reasignarlos a proyectos con un plan de acción bien establecido y con resultados visibles. En otras palabras, pasar del papel a la práctica de un presupuesto de compromisos a un presupuesto de obligaciones, presupuestando únicamente lo que se va a ejecutar. O acabar con el divorcio estructural y permanente que ha existido en la ciudad entre la planeación y la ejecución de los planes de acción del presupuesto.

El segundo aspecto es el exceso de recursos disponibles guardados en la tesorería.

Saldo disponible en tesorería con respecto a los ingresos recaudados

Gráfico 99

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

15. Circular No. 07, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Pública, 31 de marzo de 2006.

El distrito dispone de un alto nivel de recursos promedio que no son ejecutados. Para noviembre de 2007 el saldo de los recursos en tesorería era de $1,8 billones de pesos, en 2006 fue de $2,2 billones. Estos recursos en su mayoría provienen de los impuestos pagados por los ciudadanos y, dada la naturaleza de su procedencia, deben gastarse en el menor lapso de tiempo posible. Se estima que el monto del saldo promedio de la tesorería de 2006 es del 72,9% de los impuestos recaudados. Para 2007 éstos fueron de $2,5 billones de pesos y para el 2006 de $3 billones, lo que equivale a casi 9 meses de los recaudos tributarios. Este saldo actualmente es del 68,5% de los impuestos, equivalentes a 8 meses de recaudo impositivo, lo que pone en serio cuestionamiento el cálculo de la carga impositiva de los bogotanos.

Meses de recaudo equivalentes al saldo promedio de tesorería

Cuadro 26

2005	7,3
2006	8,8
2007 (a agosto)	8,2

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculo de los autores.

Tasa activa* saldo disponible en tesorería/impuestos recaudados
Cifras en porcentajes

Gráfico 100

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Los bogotanos están expuestos a una pérdida de rentabilidad innecesaria, dado que podrían invertir estos recursos en otros portafolios, evitando el margen de intermediación cobrado por los bancos. Según el indicador, las ganancias que se podrían obtener del saldo de tesorería en portafolios alternativos con respecto a los ingresos recaudados sería del 7,5% para 2005, 8,4% para 2006 y 9,4% para 2007; magnitudes importantes para todos los años sobre las cuales hay que prestar atención.

Teniendo en cuenta los resultados anteriores, si sumamos el saldo promedio de tesorería más los rendimientos, los cálculos se tornan más dramáticos pues el distrito estaría en la capacidad de causar los impuestos, mas no cobrarlos, por un periodo mayor a 9 meses sin sufrir cambios importantes en su balance fiscal.

Meses de recaudo equivalentes al saldo promedio de tesorería más los rendimientos en portafolios alternativos

Cuadro 27

2005	8,2
2006	9,8
2007 (a agosto)	9,3

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculo de los autores.

Esto genera ineficiencia en la administración de los recursos dado que, por ejemplo, Transmilenio sólo ha ejecutado el 47,8% de los recursos asignados, con el agravante que la nación no gira los recursos si las obras se atrasan, por tanto, el dinero no es girado y se relaciona en las cuentas de la nación y no del distrito. Se estima que el distrito ha perdido por cada año de retraso el rendimiento por cerca de $100 millones de dólares.

El tercer aspecto es el sacrificio de la inversión en formación bruta de capital, en busca de mantener una buena calificación en el riesgo crediticio.

Indicador de capacidad de pago
Pago de intereses/ahorro operacional

Gráfico 101

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculo de los autores.

La administración central había proyectado[16] aumentar su indicador de capacidad de pago del 12,03% al 19,86%, dado el amplio margen que se tenía con respecto a los límites legales (ley de semáforos). Sin embargo, el indicador ha diminuido durante el cuatrienio. Si bien entre más pequeño sea el indicador mayor es la capacidad para responder por los compromisos de servicios de la deuda, no es conveniente, dadas las necesidades en formación de capital fijo que tiene la ciudad, no aprovechar la capacidad de endeudamiento sin poner en peligro su calificación de riesgo. Varios ejemplos: para 2003 el servicio de la deuda fue de $162.578 millones de pesos y hubiese podido aumentar el pago de intereses a $540.551 millones de pesos, es decir, aumentar el servicio de la deuda en 232%, sin afectar su posición de endeudamiento autónomo. Así mismo, para 2006 el pago por intereses fue de $242.901 millones de pesos y hubiese podido pagar $1,2 billones de pesos, aumentando el servicio de la deuda en 404% (cuadro 28).

16. Proyecciones realizadas para la exposición de motivos en busca de la ampliación del cupo de endeudamiento del distrito. 2004.

Capacidad adicional de endeudamiento de la administración central

Cuadro 28

	2003	2004	2005	2006	*2007
Interes	162.578	200.914	238.183	242.901	199.347
Ahorro Operacional Corregido	1.351.378	2.015.729	2.282.270	3.059.185	3.268.113
Saldo Deuda	1.833.377	1.669.489	2.110.548	1.883.935	2.284.075
Ingresos Corrientes	2.888.638	3.720.031	3.970.160	4.821.434	5.202.569
Interes/Ahorro Operacional	12	10	10	8	6
Saldo Deuda/Ingresos Corrientes	63	45	53	39	44
MÁXIMO SALDO DEUDA	2.310.910	2.976.025	3.176.128	3.857.147	4.162.055
Diferencia entre el tope legal y el efectuado	477.533	1.306.536	1.065.580	1.973.212	1.877.980
Máximo Incremento Posible, %	26	78	50	105	82
MÁXIMOS INTERESES	540.551	806.292	912.908	1.223.674	1.307.245
Diferencia entre el tope legal y el efectuado	377.973	605.378	674.725	980.773	1.107.898
Máximo Incremento Posible, %	232	301	283	404	556

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Al igual que con el indicador de capacidad de pago, la administración distrital había planeado aumentarlo. Sin embargo, éste presentó una tendencia decreciente debido a que el distrito superó las metas del recaudo tributario y aumentaron fuertemente los ingresos de capital. De nuevo y como se observa en el cuadro 28, por ejemplo, para 2003 el saldo de la deuda era de 1,8 billones de pesos y hubiese podido elevarlo a 2,3 billones de pesos, lo que representa un incremento del 26,05% en el nivel de la deuda. Para 2006 este incremento hubiese podido ser del 104,74%, es decir, pasar de un nivel de deuda de 1,8 billones de pesos a 3,8 billones de pesos. En ninguno de los casos anteriores se superaría el 80% establecido por la ley de semáforos.

Indicador de sostenibilidad de la deuda

Gráfico 102

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

Las grandes obras de la ciudad deben financiarse, al menos en una parte importante, con deuda; una ciudad capital que no realice esfuerzos fiscales en la construcción y el mantenimiento de su infraestructura no podrá generar mayores ingresos en el futuro, conservando estructuralmente una bajo nivel de ingreso per cápita. Aunque es de resaltar que esta administración hizo importantes aportes en la modernización de la infraestructura de varios colegios públicos con la inversión de $3,36 billones de pesos reales en el cuatrienio.

El cuarto y último aspecto son las pérdidas por errores en la contratación del servicio del avalúo catastral. A pesar de que uno de los compromisos de la administración era no aumentar los impuestos, el Concejo de Bogotá aprobó en 2005 el cobro de un nuevo tributo, que en realidad es un impuesto, a la valorización de los predios. Sin embargo, por problemas en la contratación en la actualización de la valoración de los predios, este tributo apenas se está comenzando a recaudar. Inicialmente se esperaban actualizar 900.000 predios, el contrato de valorización se hizo por 783.000 predios, pero únicamente se tiene como meta para 2007 actualizar 300.000. De éstos sólo han sido actualizados 110.000. Es decir, se perdieron recursos por valorización de 790.000 predios.

Pérdida por la no actualización en la valorización
Saldo de la deuda/ingresos corrientes

Gráfico 103

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de los autores.

En conclusión se recomienda, en primer lugar, reemplazar en la práctica el presupuesto de compromisos, que se ha ejecutado hasta ahora, por un presupuesto de obligaciones. En segundo lugar, acabar con el divorcio estructural entre la planeación del presupuesto y su ejecución. En tercer lugar, ejecutar mejor los recursos pues con las reservas que la tesorería mantiene actualmente, el distrito estaría en la capacidad de causar los impuestos, mas no cobrarlos, por un periodo mayor a 9 meses sin sufrir cambios importantes en su balance fiscal. En cuarto lugar, priorizar el gasto en infraestructura sobre la calificación del riesgo debido a las consecuencias en los ingresos per cápita que esto pueda traer en el largo plazo y, por último, mejorar la gestión institucional en cuanto al cobro del impuesto de valorización, para recuperar la pérdida de los 790.000 que no se actualizaron.

EJE URBANO-REGIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO 2004-2008: "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA"

Reflexiones sobre logros y aprendizajes que pueden ser útiles para la próxima administración del distrito capital

Mario A. Noriega T.[17]

Introducción

El eje urbano-regional en el plan de desarrollo

El eje urbano-regional,[18] junto con el eje social[19] y el de reconciliación[20] definen la estructura del plan de desarrollo 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia", del alcalde Luis Eduardo Garzón. En este eje, al que se le asignó el 33,7% de la inversión, se manejan las políticas del hábitat, ciudad-región, competitividad y sostenibilidad ambiental. Al eje social se le fijó el 59,7% y al eje de reconciliación el 3,5%.

El Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV)

Es "...un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida, con énfasis en el cumplimiento de la administración distrital al plan de desarrollo".[21] Para lograr esto, BCV ha diseñado 12 indicadores técnicos de resultado que dan cuenta del impacto o resultado de la gestión y, por consiguiente, hacen referencia a la cobertura y calidad de los servicios y bienes básicos. De estos 12 indicadores hay 5 que están directamente relacionados con el eje urbano-regional: movilidad, espacio público, medio ambiente, agua potable y saneamiento y desarrollo económico.

---

17. Arquitecto Urbanista.

18. Eje urbano-regional. Objetivo: desarrollar un entorno ambiental y socialmente sostenible, equilibrado en la distribución de la infraestructura, los equipamientos y las actividades, competitivo en la producción e integrado en su territorio que contribuya al crecimiento económico, la equidad y la inclusión social.

19. Eje social. Objetivo: crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo.

20. Eje de reconciliación. Objetivo: desarrollar institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de la solidaridad, la inclusión, la participación, el control social.

21. Página web de Bogotá Cómo Vamos.

Para la presente evaluación, se contó con la encuesta de percepción realizada por Ipsos-Napoleón Franco para BCV en julio de 2007, un informe de gestión elaborado por Metrovivienda en el primer semestre de 2008 y su análisis realizado para BCV por la Universidad Piloto, un reporte sobre el avance del plan de desarrollo en espacio público hecho por el IDU a 30 de junio de 2007 y un informe de gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente en julio de 2007. Adicionalmente, se utilizaron referencias periodísticas y publicaciones relacionadas con los temas tratados, los resultados del Foro sobre Reforma Administrativa Distrital (23 de marzo de 2007), en el cual el autor fue moderador del tema del hábitat, y los documentos elaborados por el autor para la Cámara de Comercio de Bogotá para el programa Si yo fuera alcalde (septiembre de 2007) y sobre el análisis del macroproyecto Aeropuerto El Dorado (enero de 2007).

Énfasis y alcance de este documento

Todavía no se cuenta con los resultados finales de ejecución de la administración en los temas tratados por este eje. Como no se dispuso de cifras actualizadas, este documento (y la presentación en el Foro) no se concentran en datos sino en cómo se manejaron los temas de política, los logros globales, las implicaciones de estos logros y sobre todo las lecciones que podrían ser útiles para la próxima administración del distrito capital.

La estructura del documento

Se analizarán cinco temas que aparecen destacados en el eje urbano-regional. Tres (hábitat, ciudad-región y sostenibilidad ambiental) corresponden a políticas explícitas del eje y dos (movilidad y el sistema de planeación distrital) se presentan como estrategias. Como ya se mencionó, estos temas tienen relación directa con cinco indicadores que utiliza el Programa BCV para medir los avances de la administración en este eje. Además, por su carácter transversal, los temas propuestos son fundamentales para evaluar el progreso en la calidad de vida de los bogotanos, lo cual es una prioridad de BCV.

Cada tema se mira en el contexto del plan. Se analizan en relación con las 4 políticas del eje urbano-regional (hábitat, ciudad-región, competitividad y sostenibilidad ambiental), las 7 estrategias (redistribución de beneficios, acceso a bienes y servicios, accesibilidad y conectividad física, espacio público, aumento en el componente de trabajo en la inversión pública, potenciar la estructura económica regional y gestión pública) y los 33 componentes (o acciones específicas) propuestos en cada programa.

Se mencionarán algunos de los logros más significativos en cada tema y se analizarán sus implicaciones a largo plazo para la ciudad. Por último, se presentarán algunas conclusiones y se propondrán hipótesis y sugerencias sobre cada tema que le pueden ser útiles a la próxima administración.

Conclusiones generales

La continuidad como política. La continuidad de políticas, programas y proyectos a través de las administraciones se considera como un valor importante y varios de los logros recientes de la ciudad se deben a que cada vez que comienza una administración no se arranca de cero. Pero una hipótesis resultado de esta evaluación es que lo que se recibe de las anteriores administraciones debe ser medido en su capacidad de cumplir con objetivos de ciudad. Hay programas y proyectos de efectividad limitada cuya continuidad va en detrimento de otros que podrían ser más eficientes. Esto implica definir muy cuidadosamente el *qué*, el *cómo* y el *cuánto* se debe continuar.

La complejidad de los problemas urbanos. Según Jane Jacobs[22] y Steven Johnson,[23] la característica de los problemas urbanos es su complejidad en la que muchas variables sociales, físicas, ambientales y económicas se interrelacionan en un todo orgánico, como en las ciencias biológicas. Qué bueno y qué fácil sería que las inequidades sociales y la exclusión se pudieran resolver sólo construyendo andenes y parques. Pero lo urbano no es así.

Los cinco temas analizados son por esencia problemas complejos que involucran a todos los sectores de la administración, y precisamente muchas de las críticas que se le hacen al logro de las metas propuestas en el plan se deben en apariencia a fallas de articulación entre entidades y a que los resultados no se formularon con la complejidad requerida ni se midieron en su contexto general ni por su impacto a largo plazo.

Todo se inicia en el plan. Debe existir coherencia desde la formulación del plan hasta la ejecución de los proyectos. Algunos problemas en la ejecución y su medición aparecen cuando se plantea una meta importante pero no se transforma en programa; o se plantea el programa pero no se le asignan recursos suficientes ni se diseñan indicadores que permitan hacerle seguimiento y los ajustes requeridos. La formulación del plan necesita cierto rigor académico que debe mantenerse a lo largo de la administración.

22. Jane Jacobs. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, Nueva York.
23. Steven Johnson. (2002). *Emergence, The Connected Lives of Ants, Brains, Cities and Software*, Simon & Schuster, Nueva York.

Tema 1: Hábitat

Presentación

Con frecuencia se confunde el tema de hábitat con la construcción de viviendas, particularmente para la población de menores recursos. No obstante, su definición es más amplia y se aplica al sistema de factores de tipo material e institucional que determina las condiciones de existencia de un grupo humano localizado en un territorio.

En el plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia", las acciones sobre hábitat se presentan en tres programas (hábitat, centralidades y sostenibilidad urbano-rural). Sin embargo, no aparece explícitamente como tema integrado ni en los objetivos generales del plan ni en los objetivos y estrategias del eje. Esto dificulta definir en qué áreas se deben realizar mediciones sobre avances. El hábitat sólo se percibe integral si se suman metas de mejoramiento integral de barrios, construcción de viviendas, servicios públicos, legalización de asentamientos, construcción de malla vial local y gestión de pactos sociales.

Evaluación

Si al hábitat como sector se le suman las inversiones en educación, cultura y salud, se le estaría asignando el 74,9% del total del presupuesto. Pero si se mira lo que se le asigna como programa del eje, solamente recibe el 12,5% vs. la inversión en movilidad que explícitamente es del 59,4%.

No obstante lo anterior, la administración nunca presentó logros en el hábitat como un conjunto y la discusión se centró en el bajo cumplimiento de la meta: producir 70.000 viviendas nuevas de interés prioritario.

Según *El Tiempo* (14 de julio de 2007): "Bogotá se raja en vivienda". El artículo menciona que Metrovivienda apenas ha desembolsado 1.000 subsidios de 23.572 asignados, y de las 70.000 viviendas que prometió el alcalde Garzón en su plan de desarrollo apenas se llegará a 23.572 (33,6% de la meta).

Otro artículo más reciente del mismo periódico (*El Tiempo*, 23 de noviembre de 2007) se titula: "Vivienda, el gran fracaso de Garzón". Dice: "Alcalde admite que deja 'saldo en rojo' en esta materia". Se había comprometido a construir 70.000 unidades de interés social para los más pobres y sólo ha entregado 18.257 (26% de la meta). La Secretaría de Hábitat afirma que el fracaso se debe a que en los primeros años faltó coordinación interinstitucional.

En el mismo artículo del 23 de noviembre se menciona que los privados construyeron 37.093 viviendas tipo VIS entre 2004 y junio de 2007. Esto más lo construido por la administración es el 79% de la meta propuesta. Con esta cifra el fracaso no se ve tan grande, sin embargo, el problema no está ahí. Según uno de los expertos del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas referido en el artículo, el déficit de vivienda en Bogotá es de 400.000 unidades. Esto significa que aún construyendo las 70.000 viviendas de la meta sólo se hubiera cubierto el 17,5% de las necesidades, y cuando el 82,5 % de un problema no figura como meta en el plan de desarrollo es porque posiblemente no hay una política clara sobre el tema de la vivienda y de ahí en adelante habrá problemas con los demás factores relacionados con el hábitat.

¿A qué se debe esta crisis que se denuncia en el tema de la vivienda? Quiero proponer como hipótesis que el modelo de intervención directa del Estado en la generación de vivienda ya no funciona. En realidad, dejó de funcionar desde antes de acabarse el Instituto de Crédito Territorial. Un experto mundial en el tema de vivienda, el profesor John F. C. Turner,[24] lleva más de treinta años demostrando que el Estado es el peor promotor de vivienda. Se equivoca en la localización, en el diseño, en los costos y en la manera de financiar. Lo que necesitan las familias de bajos ingresos es que le faciliten el acceso al crédito y le ofrezcan muchas opciones de tipos de vivienda y de localización ojalá en sitios centrales y próximos a sus trabajos. Esto requiere igualmente esfuerzos paralelos para motivar y facilitarle al sector privado que ofrezca soluciones adónde le conviene a la ciudad y a los compradores.

Las grandes concentraciones de vivienda para pobres han sido un fracaso permanente en todo el mundo. Siempre se ubican en las periferias, son de mala calidad y generan exclusión, aumentan los gastos de transporte y son causa de descontento que se traduce en violencia, como se demostró con los disturbios recientes en París.

La política de vivienda y, por consiguiente, de hábitat debe ir asociada a una institucionalidad integradora. En esto hay que destacar el esfuerzo de la administración por crear la Secretaría de Hábitat y de continuar con el proceso de los planes parciales que buscan generar suelo para vivienda de interés en muchos sitios de la ciudad. Infortunadamente, el proceso de trámites y la falta de claridad en las reglas del juego han generado una parálisis que ya sólo resolverla es un reto para la próxima administración.

24. Freedom to Build (Macmillan, Nueva York, 1972) y Housing by People – Towards Autonomy in Building Environments (Panteon Books, Nueva York, 1977).

El avance no medible de esta administración estuvo en el intento de formular el hábitat como un tema integrado dentro del plan de desarrollo, en crear la Secretaría de Hábitat y en no haber caído en la tentación de promover grandes macroproyectos periféricos de concentración de pobres, como lo sugiere la propuesta del gobierno nacional de construir el macroproyecto Ciudad Segundo Centenario al borde del río Bogotá. Sobre los demás componentes del hábitat quedan pendientes las mediciones.

Retos

El reto para la próxima administración es utilizar la institucionalidad creada para formular una política que se concentre en el 82,5% del problema y establecer los mecanismos para resolverlo, que probablemente no es Metrovivienda.

Tema 2: Movilidad

Presentación

Aunque los problemas de movilidad se reflejan sobre todo en la congestión vehicular, las deficiencias en la prestación del servicio de transporte público y el mal estado de las vías, se trata en esencia de un problema de planeamiento urbano. De la relación entre los sitios en dónde vive la gente y los sitios adónde necesita o quiere ir. Esto lo transforma en un problema más relacionado con accesibilidad. Entre más próximos estén los servicios y los sitios de empleo a los lugares donde reside la gente hay menos necesidad de movilizar grandes volúmenes de pasajeros. Ésta es la esencia de una política de movilidad orientada hacia la accesibilidad.

En las cuatro políticas del eje urbano–regional no se menciona explícitamente la movilidad. En una de las 7 estrategias se habla en específico de reducir el número y las distancias de los viajes y minimizar los tiempos y los costos asociados. Metas relacionadas con movilidad se encuentran en 4 programas (hábitat en los barrios, centralidades, sistema urbano-rural y región). Las metas se refieren en concreto a cantidades de obra y esto es un problema en un tema cuyos logros tradicionalmente se miden en aumento de accesibilidad, disminución de tiempos de viaje e indicadores de confort y seguridad.

Evaluación

Según el informe del IDU para BCV a 30 de junio de 2007, de los 14. 565 kilómetros-carril que tiene la ciudad (que excluye carriles de Transmilenio) el 54,3% estaba en mal estado; y si se incluye el estado regular, o sea que requería mantenimiento especial o reparación, el 68,1% de la malla vial necesitaba intervención. Con respecto a la construcción de troncales para Transmilenio la meta se había cumplido en el 42,54% y en ciclorrutas el cumplimiento iba en el 102,70%. Pero como no tenemos las cifras definitivas propongo, igual que con el hábitat, que nos concentremos en asuntos de política y las implicaciones de los logros a largo plazo.

La percepción pública y las reseñas de prensa indican que sobre este tema el saldo no es muy positivo:

- "Trancón de 60.000 millones en Movilidad" titula *El Tiempo* (21 de noviembre de 2007). Según la Veeduría Distrital, la Secretaría de Movilidad es la entidad distrital menos diligente a la hora de ejecutar sus recursos. Entre enero y septiembre la entidad comprometió el 31,2% de inversión directa de lo que debería gastar según el plan de desarrollo. El segundo lugar en lentitud para ejecutar es del IDU.

- Según el editorial de *El Tiempo* del 5 de agosto de 2007: "Movilidad, tema crítico, el balance en esta materia es agridulce". Por un lado, se destacan como logros la aprobación del plan maestro de movilidad y la creación de la Secretaría de Movilidad, pero, por otro, se critica el manejo de Transmilenio, la falta de liderazgo institucional del sector y la demora en iniciar el programa para tapar 15.000 huecos. Otro logro importante que no se menciona en el editorial fue la aprobación del Concejo para recaudar $2,2 billones de pesos para obras viales por valorización. Aunque la crítica ha sido la demora de dos años en su cobro.

  Posiblemente uno de los temas más polémicos a mediano plazo, resultado de la gestión de esta administración en el tema de movilidad, no será el mal estado de la malla vial y las quejas por el manejo del transporte público, sino la visión y el carácter con que se orientaron los diseños de la fase III de Transmilenio, a la que se le ha asignado un presupuesto de $1,2 billones de pesos.[25]

[25] Esta cifra está publicada en la página web de la Alcaldía: www.bogota.gov.co y ha sido presentada por la Secretaría de Movilidad en varios eventos públicos.

Distribuyendo el presupuesto por troncal, encontramos que el costo por carril de los 12,2 kilómetros de la troncal de la calle 26 cuestan en papel aproximadamente US $22,2 millones/kilómetro. Este costo, según las cifras de algunos sistemas de metro publicadas en *El Tiempo* (4 de noviembre de 2007) y cuya fuente es la Gerencia de Operaciones del metro de Medellín, es muy similar al costo del kilómetro del metro proyectado en Curitiba, Brasil (US $24,6 millones) y el de Salvador, Brasil, que está en construcción (US $25,5 millones). Los 7,4 kilómetros de la carrera 10 están presupuestados a aproximadamente US $47,8 millones/kilómetro, monto más alto por kilómetro que el costo de líneas de metro de Maracaibo, Valencia y Santiago (todos en construcción), y muy similar al costo de la línea que se construye en Buenos Aires (US $50 millones/kilómetro). Esta concepción de Transmilenio es todo lo contrario del sistema flexible que caracteriza una operación con buses que debería costar una fracción de lo que vale un metro. Si estas cifras son ciertas estaríamos en el peor de los escenarios, pagando el costo de un metro por una línea de buses.

El lado bueno para la próxima administración es que evaluando la herencia que recibe es posible llevar a cabo el plan de proyectos propuesto en el plan maestro de transporte, elaborado por la ciudad en colaboración con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) en 1996. El programa de transporte público se basaba en 19 troncales para uso exclusivo de buses tipo Transmilenio que ya deberían estar todas construidas y una primera línea de metro cuya construcción debió comenzar en 2006 para estar funcionando en 2015.

Retos

Entre los retos para la próxima administración está entender que el metro es solamente una solución puntual para un problema complejo. Una línea de metro muy eficiente puede llegar a movilizar alrededor del 9% de los viajes en la ciudad. Y si Transmilenio mueve el otro 30%, todavía queda por resolver el 61% del problema. Esto sólo se puede hacer integrando sistemas, y aún así habrá congestiones y trancones, como en Nueva York, París o Buenos Aires. Otro reto es definir si el metro se va a construir para recuperar el centro principal de la ciudad, como los metros del siglo XIX edificados para ciudades monocéntricas, si se quiere integrar las diferentes centralidades de un área metropolitana como los metros del siglo XX, o si se trata de desarrollar un proyecto de integración regional que involucre la localización de vivienda, empleo y servicios a una escala regional, como los metros del siglo XXI. Cada una de estas opciones tiene un costo distinto e implicaciones definitivas para el futuro de Bogotá. Difícil decisión.

Tema 3: Sostenibilidad ambiental

Presentación

Si la característica del tema del hábitat es la integralidad de todos sus componentes, la característica del tema ambiental es su transversalidad y su relación complementaria con todos los demás temas.

La sostenibilidad ambiental no aparece como objetivo explícito del plan, pero sí es un objetivo explícito del eje urbano-regional. También aparece en sus políticas y en dos programas (hábitat y sostenibilidad urbano-rural), pero no se menciona en las estrategias. No hay indicadores ni metas específicos, esto se le dejó al DAMA para su desarrollo posterior y, en apariencia, por los resultados parciales que se tienen, el avance no fue mayor.

Evaluación

En el informe de ejecución al 30 de julio de 2007 que envió la Secretaría de Ambiente a BCV, se observa un esfuerzo por diagnosticar problemas ambientales en calidad del aire,[26] contaminación y salud,[27] emisiones de vehículos, contaminación visual y por ruido,[28] calidad del recurso hídrico superficial y arborización urbana. Se presentan cifras sobre cada problema y se relacionan las acciones que se han llevado a cabo para controlarlos. Casi en todos, a pesar de los esfuerzos, la situación ha empeorado a juzgar por el monitoreo y las quejas de los ciudadanos. La explicación de la Secretaría es que han aumentado el parque automotor y las actividades urbanas.

Se destacan en el informe dos cosas. Primero, los logros. En éstos se encuentran acciones puntuales en cada uno de los temas sobre los cuales se detecta que se requieren más recursos y más capacidad institucional, porque la sensación que queda es que a pesar de los esfuerzos la situación va empeorando en la mayoría de los frentes. Dentro de los logros se presenta la iniciativa de la mesa de la calidad del aire instalada en julio de 2007 con participación de la nación, la CAR y el distrito. Esto se vislumbra como un éxito si se le da continuidad y apoyo. Otro logro es el inventario de arborización urbana, sobre lo cual hablaremos más adelante.

Lo segundo es la ausencia de temas ambientales esenciales planteados en los programas del eje urbano-regional. No se mencionan ni el río Bogotá, ni la recuperación de suelo degradado, ni la sostenibilidad de la región.

[26] El material particulado menor a 10 micras (PM10) ha aumentado con respecto a los tres años anteriores monitoreados. Las causas: el aumento del parque automotor, la industria, el crecimiento urbano, la incidencia de la calidad del diesel.

[27] Aumenta la contaminación pero se mejoran los servicios de atención en salud. Crece la economía pero el incremento de la contaminación es marginal.

[28] Se ascendido el ruido (2003-2006) por el aumento del parque automotor y la actividad comercial. Reclamos de la ciudadanía cada vez más frecuentes.

Retos

Con respecto al inventario de arborización urbana sugiero analizarlo, no porque sea el aspecto más trascendental del tema ambiental, sino porque sirve para ilustrar la necesidad y la urgencia de formular una política ambiental más explícita en el distrito. Además, aunque se trata de un solo componente de este tema, sirve para ver la utilidad de asociar metas con capacidad logística.

Según el informe de la Secretaría de Ambiente, se realizó con el Jardín Botánico un inventario georreferenciado de la arborización urbana. En ese momento se habían censado 712.763 árboles (julio de 2007). Esto es un esfuerzo maravilloso porque no se duda de la importancia de la presencia de los árboles para la calidad de vida.

El asunto generó un titular en *El Tiempo* (27 de noviembre de 2007): "La ciudad 'se raja' en arborización". Dice que Bogotá tiene un árbol por cada siete habitantes y la recomendación internacional es disponer al menos uno por cada tres habitantes para disfrutar de un aire mejor. Hay 1.066.463 árboles en el espacio público de la ciudad. En Curitiba la proporción es de 52 árboles por cada habitante, en Bogotá es de 0,15 árboles por habitante. En Madrid 14, en París 11,5 y en Santiago de Chile 10. Además, el 30% de los árboles necesita algún tipo de tratamiento. Entre 1998 y 2001 se sembraron 195.000 árboles –45.000 por año–. Pero entre 2004 y 2005 –en esta administración– sólo se sembraron 30.600. Esto son 42 árboles por día.

Con 6 millones de habitantes y aplicando el indicador mínimo deberíamos tener 2 millones de árboles. Nos falta el 46%. Si la próxima administración quisiera proponer un programa de siembra de árboles para lograr la recomendación mínima, en cuatro años debería sembrar 233.385 por año, o sea 640 por día. Esto es incrementar en un 1.500% lo que hizo la actual administración, lo cual supone un esfuerzo logístico gigantesco y la coordinación transversal con la construcción de vías, parques y aprobación de licencias de construcción. El efecto se sentiría en la calidad del aire, la contaminación por ruido y visual. Si esto es sólo para un componente pequeño del sistema, ¿estamos listos para formular una política ambiental integrada y asumir sus costos?

Adicionalmente, una política ambiental se relaciona con la movilidad, con acciones decididas sobre la calidad de los combustibles y con el manejo de elementos naturales regionales como los sistemas hidrológicos y orográficos de la región.

Tema 4: Región

Presentación

Es difícil definir qué es una región y más cómo construirla. Se sabe que es un proceso complejo de integración territorial que requiere visión de largo plazo y actuar en áreas estratégicas de movilidad, hábitat, medio ambiente, productividad y competitividad. La construcción de regiones implica llevar a cabo obras que trasciendan las administraciones locales y decisión política para trabajar con entidades públicas y privadas.

A pesar de las dificultades y complejidades de estos procesos, los territorios que han logrado integrar sus ciudades son hoy las regiones más prosperas del planeta. El modelo de una gran ciudad en la que se concentran todos los servicios, las actividades económicas y la población con una periferia pobre y desarticulada no es el ideal de desarrollo moderno. Las 10 ciudades más competitivas del mundo forman parte de sistemas regionales y 8 tienen una población menor de 3 millones de habitantes. Cuando una ciudad pasa de los 6 millones de habitantes su productividad comienza a decaer, "…los costos del suelo, el tráfico y los caos ocasionales hacen que el centro de la ciudad sea un gran sitio para vivir, pero sólo para los ricos, porque la mayoría de la población debe vivir en periferias hostiles". [29]

No obstante la importancia demostrada del tema regional a nivel mundial, según los resultados de la encuesta de percepción realizada por Ipsos-Napoleón Franco en Bogotá para BCV (julio de 2007), cuando se les preguntó a los encuestados: ¿cuáles serían para usted los temas a los que –en su opinión– debería prestarle más atención el próximo alcalde?, respondieron: en primer lugar, la generación de empleo (66%) y en el puesto 16, de último, la ciudad-región (0%). Aunque parecería obvio que el desarrollo regional debe tener impacto positivo en la generación de empleo, así como en otras prioridades a las que se les asignó un puntaje más alto (seguridad, oferta de vivienda, movilidad y calidad del medio ambiente), esto no parece tan evidente ni para los encuestados ni para los gobernantes de la región.

[29.] Declaraciones de un investigador de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) de París reportadas para Newsweek Internacional, 10 de julio de 2006.

El tema 'regional' es probablemente el que más aparece explícita e implícitamente en el plan de desarrollo. Está en los objetivos generales del plan, en sus políticas generales, es uno de los ejes estructurantes y aparece en los programas de gestión pública y en los mecanismos de coordinación interinstitucional. En los objetivos del eje urbano-regional está implícito cuando menciona "desarrollar el entorno". También está relacionado con las políticas del eje. En las estrategias se relaciona con la estructura económica, y en los programas se pueden integrar las propuestas de región y productividad. Metas con cifras sólo hay cuando se menciona la construcción de malla vial, urbanizar 200 hectáreas en concertación con municipios de la región y capacitar un número determinado de jóvenes.

Esto sucede en dos componentes de los programas, porque en el 75% de los programas restantes las metas son más etéreas, lo cual se refleja en los resultados de la gestión. Probablemente incide que como sector la región no existe y, por lo tanto, no se le asigna presupuesto específico; dentro del eje sólo se le fijó el 1,6%.

Evaluación

A pesar de la importancia aparente del tema regional en el plan y de su frecuente mención en discursos y declaraciones, la meta explícita de construir una institucionalidad regional no se cumplió. Y tampoco se hicieron grandes esfuerzos por lograrlo. El mecanismo de la mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca,[30] que heredó esta administración para formular iniciativas y diseñar políticas interinstitucionales entre el sector público que actúa a nivel regional, perdió gran parte de su ímpetu inicial, sobre todo en sus tareas de capacitación de funcionarios y construcción de acuerdos con la nación, el departamento de Cundinamarca, los municipios del departamento y la Corporación Autónoma Regional (CAR). Al finalizar esta administración, el distrito le había asignado en 4 años a la mesa de planificación regional el equivalente al 36% de lo que le concedió la anterior administración en 3 años, y de esta suma según reportes financieros a la fecha todavía está por ejecutar el 60% de los recursos.[31]

Aun así hubo algunas actividades para continuar el esfuerzo regional iniciado por la anterior administración. Por ejemplo:

30. La mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca es una iniciativa del sector público que se originó en 2001 como un intento por comenzar el proceso de construcción de región entre la ciudad de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, con la participación de la Corporación Autónoma Regional (CAR), la nación, representada por el Departamento Nacional de Planeación, y el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) como secretaría técnica. La mesa se concentró en establecer reglas del juego para que entidades y niveles de gobierno comenzaran a unir esfuerzos, compartir objetivos y recursos y construir acuerdos; diseñar un programa de capacitación de funcionarios y participación de los actores que intervienen en temas comunes entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca; y elaborar un diagnóstico del área de estudio que condujo a la formulación de tres posibles escenarios de desarrollo territorial y la identificación de 145 proyectos claves. El escenario escogido se basa en desconcentrar Bogotá y crear una red integrada de ciudades.

31. El único proyecto de fondo desarrollado por la mesa durante este período se concentra en el tema de seguridad humana y desarrollo regional. Se realizó para analizar y dar respuesta a vulnerabilidades críticas de la población en los municipios de Cundinamarca y las localidades de Bogotá.

- Se apoyó el Consejo Regional de Competitividad,[32] que es la instancia de concertación con el sector privado, pero que no reemplaza la instancia de creación de políticas públicas que es la mesa.

- Se firmó el convenio de región central.[33] Un buen esfuerzo de acercamiento entre gobiernos vecinos.

- Se inició la corporación Bogotá Región Dinámica para generar posibilidades de inversión privada nacional y extranjera en Bogotá y Cundinamarca. Infortunadamente, en esta iniciativa todavía no participa Cundinamarca.

Se podría pensar que el resultado de estos esfuerzos ha incidido en la dinámica económica de Bogotá y Cundinamarca. Según los reportes, en 2006 la economía bogotana se consolidó como la más importante de Colombia y una de las más dinámicas en el contexto latinoamericano. En 2006 el crecimiento fue de 6,9% y, de acuerdo con los resultados del primer trimestre de 2007, el crecimiento ha sido del 9,6%, mientras el del resto del país es del 5,5% (Cámara de Comercio de Bogotá, Comportamiento de la economía bogotana, primer semestre de 2007, Boletín No. 26, junio de 2007). Lo mismo sucede con las exportaciones. Se reporta que la región Bogotá-Cundinamarca, como ha sido tradicional, registró la mayor participación en las exportaciones de Colombia (de 22,6% en 2005 pasó a 23,4% en 2006). Así mismo, su incremento estuvo entre los mayores del país. En 2006 las exportaciones por habitante de Bogotá-Cundinamarca llegaron a US $470,[34] cifra que representa un aumento de 24% frente a 2005. Adicionalmente, se mantuvo la dinámica de crecimiento entre 2005 y 2006: durante este periodo las ventas externas por habitante crecieron más del doble (123%, más del 15% en promedio anual). En 2006 se exportaron US $4.237, lo cual es un aumento del 19,7% con respecto a 2005 (Observatorio de las exportaciones, Boletín Cámara de Comercio No. 13, mayo de 2007).

32. El Consejo Regional de Competitividad en el que participa la Cámara de Comercio se inició en 2001 a partir de un convenio en el que participaron la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, el Concejo de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional (CAR) y el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca. Este consejo se centra en articular las relaciones del sector público con el sector privado. Un resultado de esta iniciativa es la Agenda de Proyectos del Plan Regional de Competitividad 2004-2008, que consta de 99 proyectos originados en actividades del propio consejo, la mesa de planificación regional y el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior (CARCE).

33. El convenio de región central surgió en julio de 2004 como un acuerdo de voluntades para la cooperación regional hacia el desarrollo humano sostenible. Participaron los gobernadores de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, y los alcaldes de sus respectivas ciudades capitales, Tunja, Bogotá D.C., Villavicencio e Ibagué. Con esta iniciativa se busca "…responder a la necesidad de establecer alianzas de cooperación supra-departamental, encaminadas a fortalecer la economía, desarrollar el talento humano y propender por un desarrollo sostenible, desconcentrando el desarrollo y transfiriendo los beneficios de éste a toda la población".

34. Las exportaciones de Bogotá por persona en 2002 fueron de US $243. El promedio para las ciudades de América Latina en el año 2000 era de US $775 y el internacional de US $1.000. El objetivo planteado por el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca (CARCE) es exportar US $10.500 millones para 2011.

Lo anterior es objeto de editorial de *El Tiempo* (14 de agosto de 2007): "La locomotora bogotana". Se destaca que este crecimiento es resultado de la "... profunda interacción entre la ciudad y la economía regional y nacional".

Retos

Si asumimos que todas estas iniciativas han sido coordinadas y el resultado en apariencia es excelente, es importante analizar cuál es el reto gigantesco que le queda a la próxima administración.

Si bien se pasó de exportar US $243 dólares por persona en 2002 a US $470 en 2006, este crecimiento del 1,93% sigue estando un 60% por debajo del promedio exportador latinoamericano del año 2000, que era de US $775 dólares por persona. Y con respecto al monto global de las exportaciones todavía estamos por debajo en un 248% de la meta del CARCE para dentro de cuatro años.

Otros retos regionales para la próxima administración son:

- Articular local y regionalmente el aeropuerto El Dorado. Se espera que la ampliación de sus instalaciones genere aumento en el volumen de carga y pasajeros. Esto tendrá impactos en el tráfico, los usos del suelo y la demanda de servicios en Bogotá, en los municipios aledaños al aeropuerto y un área de captación que incluye la región central. Este macroproyecto es objeto de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), que le asigna la función de coordinación a la Empresa de Renovación Urbana del distrito (ERU). [35]

[35.] Según editorial de El Tiempo: "En busca de El Dorado" (24 de julio de 2007), existe el riesgo de que el proyectado nuevo aeropuerto de Bogotá resulte muy pequeño. Las cifras de tráfico de carga y pasajeros indican que el nuevo aeropuerto tal y como está proyectado será pequeño cuando se inaugure en 2013. Hoy con 12,5 millones de pasajeros y en 2006 con atraso en el 46% de los vuelos, parece que la situación es crítica.

- Desarrollar los proyectos de impacto regional del plan maestro de movilidad de Bogotá (decreto 319 de 2006) como la conformación de terminales de carga en las entradas a la ciudad, los complejos de integración modal del norte, sur (Bosa), occidente, calle 13 y calle 80; las estaciones y terminales de intercambio modal, la expansión de las rutas de Transmilenio hasta varios municipios vecinos (Soacha y Chía, por ejemplo); la construcción de la avenida longitudinal de occidente (según el plan maestro de transporte de JICA de 1996 esta vía produce un efecto sobre la velocidad de la ciudad sólo comparable al que produciría un sistema metro). Este proyecto tiene ventajas pero también riesgos, por ejemplo, se puede convertir en factor de expansión de Bogotá sobre la sabana y los municipios vecinos. Igualmente, puede incentivar la localización de vivienda a sus costados, en vez de los servicios regionales y actividades productivas que serían más apropiadas. Otro proyecto es la recuperación de la red ferroviaria para desarrollar un sistema de tren de cercanías.

- Con respecto a servicios públicos, se deben manejar los convenios de prestación de servicios entre las empresas del distrito y los municipios del departamento, el sistema de saneamiento a nivel de Bogotá y de Cundinamarca, la posibilidad de integrar la prestación de servicios de salud, educación y recreación.

- Aplicar en su dimensión regional el plan maestro de abastecimientos de Bogotá. Es importante tener en cuenta que el 77% de los alimentos que consume la ciudad se producen entre Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, en un radio de 200 kilómetros. Solamente 19 municipios de la sabana de Bogotá producen el 33% de estos alimentos.

- En el tema ambiental está la descontaminación y la recuperación del río Bogotá. Este proyecto, objeto de dos documentos de Conpes, afecta la ampliación del distrito de riego de La Ramada, genera suelo para actividades urbanas, turísticas y recreativas y mejora las condiciones sanitarias de la mitad de los municipios de Cundinamarca.

- Con respecto al hábitat es importante tener en cuenta las proyecciones de crecimiento que indican que hacia el año 2020 Bogotá y Cundinamarca tendrán 4,2 millones de habitantes más. Esto equivale a construir una ciudad para albergar la población de todo el departamento de Antioquia hoy, incluido Medellín.

Para lograr el desarrollo de estos temas se requiere: primero, construir entre todos los actores involucrados la visión de lo que debe ser la región a largo plazo; segundo, acordar y asumir entre estos mismos actores el manejo concreto de los temas y proyectos mencionados; y tercero, desarrollar una institucionalidad que garantice decisiones soportadas en argumentación técnica, continuidad y participación sin atropellar las autonomías municipales existentes.

El desarrollo institucional requiere dos decisiones paralelas. Primero, definir la organización dentro del distrito para manejar el tema, ya sea creando una secretaría especializada o una organización transversal que coordine las demás secretarías en sus tareas regionales. Segundo, establecer la institucionalidad más apropiada para manejar las relaciones entre el distrito y los demás actores regionales.

Lo anterior es un esfuerzo que, por su novedad y complejidad política, necesita dedicación y participación directa del alcalde, pero sobre todo paciencia. En Madrid, España, llevan más de 40 años construyendo la Comunidad Autónoma de Madrid; en Pórtland, Estados Unidos, el proceso de construir región se inició en los años cuarenta y sólo recientemente ha comenzado a mostrar resultados espectaculares.

Tema 5: Sistema Distrital de Planeación

Presentación

Para terminar se ha incluido este tema porque, a pesar de su corte académico, es aquí donde se concentran dos de los logros más importantes de esta administración. Primero, la formulación y adopción de 17 planes maestros[36] y, segundo, la reforma administrativa distrital (acuerdo 257 de 2006).

El sistema distrital de planeación aparece implícitamente en los objetivos del eje urbano-regional. Está explícito en dos estrategias (ordenamiento en los procesos de gestión, uso y ocupación del territorio y mejoramiento de la gestión y el control de las acciones públicas y privadas). También, aunque no tiene cifras, está explícito en dos metas del programa de red de centralidades.

36. Los 17 planes maestros son: movilidad y estacionamientos, acueducto y alcantarillad, energía, gas natural, telecomunicaciones, residuos sólidos, equipamientos de educación, equipamientos de bienestar social, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, cementerios y servicios funerarios, cultura, salud, deporte y recreación, culto, recintos feriales, espacio público y seguridad, defensa y justicia.

Evaluación

En este tema se puede decir que las metas se cumplieron a cabalidad. Pero tenemos que entender que el proceso de planeación no se termina en ninguna administración. Es un proceso que requiere evolución y continuidad permanentes. Por eso, el reto para la próxima administración en el mismo tema también es enorme.

Por una parte, debe volver a hacer planes maestros y esta vez buscar que estén coordinados y armonizados entre sí y ojalá con políticas más claras y contundentes de hábitat, movilidad, sostenibilidad ambiental e integración regional. La única manera de armonizarlos era con el diagnóstico sectorial que ya se realizó y con la formulación de una primera versión de cada plan. La armonización que se requiere debe permitir actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) e intervenir de una manera menos temerosa y con mayor eficiencia en los procesos de desarrollo urbanístico. Por ejemplo, no es técnicamente explicable que teniendo 17 planes maestros la ciudad no haya podido adoptar el plan zonal del norte después de 3 años de estudios, y esta administración se haya perdido la posibilidad de aumentar sus metas de desarrollo de vivienda de interés social, construcción de vías, equipamientos y hasta siembra de árboles, al tener represados los planes parciales vinculados a esta zona.

El POT se debe actualizar, para garantizar que la calidad del espacio público cumpla con los mínimos requisitos que establece el urbanismo moderno para que una ciudad sea vital, segura y garantice los derechos a sus habitantes. Algunos de estos principios los menciona Jane Jacobs:[37] manzanas pequeñas vs. las súper manzanas cerradas rodeadas de rejas que incentiva el POT, mantener los edificios viejos vs. la política de demolición indiscriminada que pareciera existir, la mezcla de usos en las mismas construcciones y una adecuada densidad de vivienda en toda la ciudad según las condiciones, los servicios y los equipamientos existentes en los distintos sectores. Todo esto requiere cambios en el POT y una visión distinta de la ciudad, sin las culatas y áreas muertas que deja la estética depredadora de Transmilenio y sin los excesos de especulación inmobiliaria que están acabando los pocos barrios residenciales que le quedan a Bogotá. Si se tuviera en cuenta el desastre que genera hacer obras y promover normas que desalojen las viviendas de un sector, se evitarían los titulares como: “La dramática agonía de la carrera 15” (*El Tiempo*, 25 de noviembre de 2007).[38]

Por otra parte, lista la reforma administrativa, el reto para la próxima administración solamente en los temas de hábitat y planeación es cómo armonizar el 93% de las funciones básicas de la Secretaría de Hábitat que se cruzan con el 70% de las funciones básicas de la Secretaría de Planeación.

[37]. Op. cit.

[38]. El sueño del mejor paseo urbano de la ciudad es hoy una pesadilla en varios aspectos. Sus amplios andenes son inseguros y están invadidos por comercio ambulante y basuras. En las noches, prostitución y venta de drogas campean por este corredor. El paseo de la carrera 15 entre calles 72 y 100, uno de posproyectos más ambiciosos de renovación urbana de Bogotá, y en el que se invirtieron más de 10 mil millones de pesos, presenta hoy un panorama lamentable tras 8 años de haber sido inaugurado.

Conclusiones generales

La continuidad sin evaluar no necesariamente es buena en todos los frentes. Como se mencionó al principio, lo que se recibe de las anteriores administraciones debe ser medido en su capacidad de cumplir con los objetivos que se propone una administración. Así, los programas y proyectos de efectividad limitada deben ser reemplazados por otros más ambiciosos y eficientes. Esto es aplicable al tema del hábitat, a aspectos de la movilidad y al asunto ambiental. Hay temas que se heredan y requieren mayor concentración de esfuerzos. Esto se aplica a la ciudad-región, en lo cual esta administración queda en deuda con Bogotá. Y a veces hay que generar propuestas nuevas como bien se hizo y se logró en el tema del sistema de planeación distrital.

Es importante hacer énfasis en la complejidad de los problemas urbanos y la necesidad de entender las articulaciones entre temas. La calidad del hábitat depende de la movilidad, la eficiencia de la movilidad de dónde se ubican la vivienda, los servicios y los lugares de empleo y el futuro de Bogotá en movilidad y sostenibilidad económica y ambiental depende de las relaciones que construya con la región. Los indicadores de cantidad de obra son relevantes, pero sólo en la medida que muestren resultados confrontados contra objetivos y políticas de largo plazo.

No sobra reiterar la importancia, sobre todo ahora que comienza una nueva administración, del rigor estructural y consecuente que debe tener la formulación del plan de desarrollo, desde sus objetivos hasta la forma de medir sus ejecutorias, pasando por las políticas, las estrategias, los programas, los proyectos y los indicadores. Entender que formular un proyecto es tan significativo como saber ejecutarlo. Según Slobodan Mitric, experto en transporte del Banco Mundial, cuando hace recomendaciones sobre cómo escoger un sistema metro advierte sobre los cinco riesgos propios de este tipo de proyecto, lo cual además de ser de total actualidad se puede aplicar casi a todos los temas tratados:

- Primero, el riesgo de evaluación: *escoger el proyecto equivocado.*

- Segundo, el de cierre del proyecto: *se tiene el proyecto correcto pero no existe la capacidad para construirlo.*

- Tercero, el riesgo en la construcción: *por falta de la institucionalidad adecuada se llega a un producto pobre y bajo en especificaciones.*

- Cuarto, el riesgo en la operación: *crisis financiera por deficiencias en ingresos y gastos.*

- Quinto, el riesgo financiero: *inhabilidad para hacer los pagos, sostener la operación y mantener los subsidios que se requieran.*

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL 2004-2007

Jaime Torres-Melo

Introducción. Importancia de la gestión y la administración públicas

Evaluar el desempeño del distrito en cuanto a su gestión y administración pública es importante tanto por los recursos que se invierten y el debate político que implica, como porque es un factor determinante en el éxito de las políticas públicas distritales. La gestión y la administración públicas son motor del desarrollo en una sociedad y determinan en buena medida las mejoras en la calidad de vida. En las grandes ciudades, la evaluación de la administración y la gestión públicas establecen la capacidad efectiva del estado local para agenciar las demandas de la ciudadanía. El buen desempeño de la administración pública y la práctica adecuada de la gestión pública influyen en los resultados de las políticas públicas urbanas.

El papel de la administración y la gestión públicas ha sido determinante en el proceso de transformación que ha atravesado Bogotá D.C. desde comienzos de la década de los noventa. El papel del alcalde mayor como líder de la administración distrital, el funcionamiento adecuado y eficiente de muchas organizaciones públicas distritales y la cultura de gestión pública que se ha generado en los funcionarios de la ciudad son factores reconocidos como concluyentes de esa transformación. Ahora, y quizá más importante, estos factores son también fundamentales para el sostenimiento futuro del modelo bogotano, para mantener el nivel de muchos de los logros alcanzados y para abordar con capacidad suficiente las soluciones a problemas estructurales todavía pendientes.

La separación entre administración y gestión pública es conceptualmente difusa. Aunque en un principio se pueden encontrar textos que se concentran en uno de los dos conceptos, en la práctica están por completo interrelacionados, lo cual hace difícil su separación. En principio, la administración pública se refiere al aparato administrativo del estado distrital, incluyendo las organizaciones públicas, los procesos (ínter e intra-institucionales), las rutinas organizacionales, los procesos de toma de decisiones y los recursos invertidos.[39] Por otro lado, la gestión pública se refiere a la forma de ejercer la función pública, que incluye desde las actuaciones de los funcionarios públicos hasta todos los mecanismos de atención y participación de la ciudadanía en la administración de la ciudad. Diferenciar los conceptos es una aclaración importante para distinguir las dos áreas que cubre esta evaluación, pero el análisis se realiza en simultánea sobre ambos aspectos, por su carácter interrelacionado e interdependiente.[40]

La percepción de que la administración pública en el distrito capital era la responsable de todos los problemas de la ciudad antes de la década de los noventa, es tan equivocada y superflua como asumir que los arreglos institucionales actuales de administración y gestión públicas en la ciudad son los únicos responsables de los éxitos recientes. Esta evaluación se aleja de las prenociones que ven a los funcionarios públicos sólo como burócratas ineficientes y a las organizaciones públicas como “nidos” del clientelismo y la politiquería que se identifican con la “Bogotá de antes”. A la vez, tampoco intenta valorar todos los procesos, exitosos y fracasados, del desarrollo en la ciudad como exclusivas virtudes de la gestión pública distrital. Por lo tanto, este análisis se centra en examinar el proceso de reforma administrativa durante la administración del alcalde mayor Luis Eduardo Garzón (2004-2008).

Las reformas administrativas son momentos fundamentales en las transformaciones de las ciudades modernas. Exigen que haya modelos definidos de ciudad para que los debates sobre los aparatos y procedimientos administrativos necesarios para consolidarlos sean puestos en marcha. La discusión sobre la reforma administrativa siempre permite observar aspectos de mayor alcance que lo estrictamente técnico en cuanto al tamaño de las organizaciones, la cantidad de funcionarios o la asignación de funciones. Así sucedió con la reforma administrativa en el distrito capital durante los últimos diez años. A través del análisis del proceso de reforma administrativa, en general y no sólo de la reforma en sí misma, se van a presentar los resultados y reflexiones que constituyen esta evaluación en extenso, tanto para la administración pública como para la gestión pública.

39. Es fundamental aclarar que los recursos en la administración pública no sólo hacen referencia a los recursos económicos y financieros, también incluyen el conocimiento, la experiencia, la tecnología, entre otros.

40. Una forma pedagógica de entender estos dos conceptos de forma separada y a la vez comprender su interrelación, puede ser ver la administración pública como el hardware, mientras que la gestión pública sería el software. Ambos son componentes de los equipos claramente diferenciables. Ahora, ningún equipo puede funcionar con sólo uno de los dos componentes. Incluso, un hardware limitado afecta el desempeño del software y viceversa.

Bogotá, como ciudad capital del país, ha contado con diversas estructuras administrativas a lo largo de su historia. Ahora, la tradición en la ciudad es que esta transformación no ha sido permanente sino puntual. Durante largos periodos la ciudad ha mantenido sus aparatos administrativos más bien estáticos, agregando una organización o responsabilidad aquí o allá (o eliminándola), sin que mediara una evaluación de la administración pública en su conjunto, mucho menos de los modelos de gestión implementados o la relación entre éstos y el modelo de ciudad deseado.

En el cuadro 29 se presenta un listado de las principales normas que determinaron la administración pública en Bogotá desde mediados del siglo XIX. En éste podemos constatar cómo pasan periodos de 20, 30 o más años, en los cuales los cambios a la administración pública en la ciudad son casi inexistentes o exclusivamente cosméticos. Ahora bien, antes de la expedición del Estatuto Orgánico Distrital en 1993 se habían presentado muchas transformaciones puntuales en el aparato administrativo del distrito; incluso estas transformaciones siguieron sucediendo hasta antes de iniciado el proceso de la reforma administrativa. Sin embargo, procesos de reforma administrativa que implicaran cambios importantes en la gestión pública no ocurrían en la ciudad desde 1977.[41]

41. Aunque se podría aducir que el Estatuto Orgánico de 1993 es en sí mismo una reforma administrativa en la ciudad.

Normatividad de los arreglos administrativos para Bogotá

Cuadro 29

Norma por la cual se expide	Descripción
Ordenanza 02 de 1863	Orgánica del distrito federal
Ordenanza 11 de 1863	Orgánica de la administración de la ciudad de Bogotá
Acuerdo distrital 20 de 1873	Sobre régimen administrativo del distrito
Ley 72 de 1926	Facultades al municipio de Bogotá
Decreto nacional 3640 de 1954	Por el cual se organiza el distrito especial de Bogotá
Acuerdo 32 de 1956	Se divide el distrito especial de Bogotá en zonas administrativas, se crean alcaldías menores
Decreto ley 3133 de 1968	Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá
Acuerdo 26 de 1972	Se crean las alcaldías menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al alcalde mayor para delegar funciones. A partir del 19 de enero de 1973, el territorio del distrito especial de Bogotá estará dividido en 16 circuitos que recibirán la denominación de alcaldías menores
Acuerdo distrital 07 de 1977	Por el cual se dictan normas generales para la organización y funcionamiento de la administración distrital y se clasifican los trabajadores de la misma
Decreto ley 1421 de 1993	Por el cual se dicta el régimen especial para el distrito capital de Bogotá

Fuente: Régimen Legal de Bogotá – Compilación de Normas, preparado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en 2006.

Que hayan pasado casi 30 años desde la última implementación amplia y profunda de una reforma administrativa en la ciudad, no sólo confirma esa tradición de largos periodos de rigidez e institucionalización de las lógicas y rutinas administrativas en el distrito, sino que evidencia la urgente necesidad de emprender un proceso de reforma administrativa. Los procesos de globalización, urbanización y migración, entre otros, significan que las realidades de las ciudades grandes modernas han cambiado sustancialmente durante las últimas dos décadas. Entonces, la urgencia de una transformación administrativa para Bogotá D.C. no sólo es resultado de los cambios recientes en la ciudad, sino que a partir del contexto internacional era una necesidad urgente.

Esta contextualización es importante, porque durante el periodo en evaluación e incluso como continuidad de los esfuerzos de transformación administrativa desde comienzos de la década, se realiza un proceso de reforma administrativa[42] que está predeterminado por el cambio que la ciudad venía atravesando.[43] Ahora, es un acierto de la administración Garzón haber llevado esta reforma hasta el final. Sacar adelante un proceso de transformación administrativa es complejo y difícil en sí mismo, porque es, de alguna forma, un aparato administrativo reformándose a sí mismo.[44]

Ahora, si bien es un éxito que la administración central logró sacar adelante una reforma administrativa aprobada hasta el final de todo el proceso de debate y negociación, hay que apuntar que, por la forma como sucedió el proceso y sus primeros pasos de implementación, parece entrever que la tradición de periodos estáticos y estructuras rígidas no ha terminado en la ciudad. En realidad, el debate que se presentó durante el proceso de reforma también incluyó argumentos que abogaban por estructuras más flexibles, en procesos de cambio permanente, sin necesidad de todos estos procesos formales de toma de decisiones.

La habilidad del distrito para llevar a cabo sus propuestas de política pública, la gobernanza clara y efectiva entre los actores sociales y la proyección de un modelo de ciudad hacia las siguientes décadas dependen en buena medida de la capacidad y estructura del aparato administrativo de la ciudad.[45]

A continuación, vamos a revisar el proceso de la reforma administrativa para analizar sus impactos y consecuencias sobre la administración y gestión públicas en la ciudad.

---

42. De nuevo es importante hacer énfasis en que se está analizando todo el proceso de reforma administrativa emprendido por la administración Garzón, no sólo la reforma administrativa misma aprobada por el Concejo Distrital. Además, este análisis al proceso de la reforma permite evaluar otros aspectos de la gestión y administración públicas durante el periodo en estudio.

43. En muchas ciudades el proceso se emprende en sentido contrario. La reforma administrativa es uno de los primeros pasos para impulsar la transformación. En estos casos, los imaginarios de ciudad y los modelos en debate son los principales parámetros para diseñar la reforma. En el caso de Bogotá D.C. había unos parámetros ya establecidos por la transformación que estaba en marcha.

44. La mayoría de este tipo de reformas administrativas fracasa, porque los intereses que están siendo reformados son los de los mismos actores responsables de la toma de decisiones y aprobación de la reforma misma. Las organizaciones tienden a sobrevivir y a aumentar su poder, en vez de auto-eliminarse o perder poder e influencia.

45. Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad están aplicados en este documento de acuerdo con las definiciones y aproximaciones analíticas desarrolladas por Torres-Melo (2007) en el capítulo "Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual", publicado en *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios.*

Configuración de la estructura administrativa de la ciudad

La ciudad había tenido diferentes configuraciones para su administración.[46] La figura de distrito ha sido permanente como forma general de organización. En el cuadro 29 podemos observar estas diversas configuraciones. En un principio, el distrito federal (1863) se dividió en cuatro distritos parroquiales: la Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara. En 1926 el Congreso de la República fijó directamente las facultades administrativas del Concejo, del alcalde y de la ciudad, a la vez que creó las Secretarías de Gobierno, Hacienda y Obras Públicas.

La figura del distrito especial se crea en 1954,[47] la cual es determinante para el imaginario de administración en la ciudad, porque el distrito empezó a tener un régimen jurídico especial, distinto al de los restantes municipios del país. En este mismo año, el general Rojas Pinilla anexa a la capital los municipios de Suba, Engativá, Usaquén, Usme, Bosa y Fontibón.

Otro momento fundamental en la configuración de la administración de la ciudad, cuando en 1968 se establece que el distrito especial no estará sujeto a las disposiciones de la asamblea departamental ni a las de la Gobernación de Cundinamarca. Luego, para 1972 se crean las 16 alcaldías menores. En cada una de ellas se nombra un alcalde, quien dirige la acción administrativa y de policía en su jurisdicción.

A partir del Estatuto Orgánico del Distrito (decreto 1421 de 1993), la administración distrital se divide en tres áreas administrativas: central, descentralizada y localidades. Esta organización fue suficiente para poner el aparato administrativo del distrito a tono con buena parte de las iniciativas generadas con la nueva Constitución Política de 1991; sin embargo, fue insuficiente para soportar todo el proceso de transformación que desarrolló la ciudad durante la década de los noventa.

De esta breve introducción a las diversas formas de configuración de la estructura administrativa en la ciudad, se pueden extraer varios elementos importantes:

46. En este documento, "lo local" se refiere directamente al nivel de las localidades. La referencia al nivel administrativo de la ciudad se referencia como "lo distrital".
47. A partir de la expedición del decreto legislativo 3640 de 1954, el cual desarrolla el acto legislativo 01 de 1954.

- Por un lado, la configuración de un aparato administrativo y un modelo de gestión están relacionados con el tamaño de la ciudad. Si bien en un principio la división de la ciudad en cuatro áreas administrativas fue suficiente, en la actualidad la misma división de la ciudad en 20 localidades y el alcance de la descentralización están en el centro del debate sobre la administración de Bogotá D.C. Esta configuración no es sólo un capricho relacionado con cantidad de subdivisiones, sus funciones y recursos asignados, sino que tiene que ver directamente con el tamaño de la ciudad. El efecto del tamaño no implica sólo la cantidad de habitantes o la extensión geográfica total, sino que determina el "tamaño" de los problemas públicos y los niveles administrativos para resolverlos.

- Por otro lado, también podemos concluir de la configuración general de la estructura administrativa de la ciudad, que está determinada no sólo "hacia abajo" en términos de descentralización hacia las localidades, sino que está establecida por los arreglos de descentralización "desde arriba". La relación con la nación, las particularidades del proceso de descentralización en el país para la ciudad capital y las actitudes que desde el nivel nacional se emprenden directamente sobre la ciudad, también fijan la configuración más adecuada para la administración distrital. Arreglos de descentralización "hacia abajo" muy fortalecidos pueden favorecer la gestión efectiva a nivel local, pero pueden debilitar la capacidad de las organizaciones del nivel distrital en su negociación e interacción con el nivel nacional.

- Un tercer aspecto importante en este análisis es que la autonomía es fundamental para fijar la configuración de la administración distrital. No sólo el distrito debe ser autónomo para establecer su forma de administración, sino que los diversos niveles de autonomía determinan la estructura administrativa, sus organizaciones y la distribución de competencias.

- Finalmente, a través del tiempo ha sido la normatividad nacional la que ha definido la estructura y el funcionamiento de la administración distrital. Sólo una vez el Concejo Distrital, con el acuerdo 7 de 1977, dictó normas en estos temas. Por lo tanto, que la discusión sobre la reforma administrativa se presentara en el nivel distrital y que fuera este Concejo su principal escenario y el responsable de su aprobación, es importante para consolidar los espacios de negociación política sobre el modelo de ciudad y, en este caso, la configuración de la administración pública que necesitaba Bogotá.

De organizaciones públicas que nacen y desaparecen

En realidad, no es éste el espacio para hacer un análisis definitivo de todas las entidades públicas que fueron creadas, transformadas o eliminadas durante las últimas décadas en el distrito. Esto puede ser objeto de otro tipo de análisis, enfocado directamente a la estructura organizacional del aparato administrativo distrital. Ahora, presentar un panorama de la situación específica de las organizaciones públicas, de las tendencias de estas organizaciones por sectores y de algunos antecedentes generales, es importante para entender diversas decisiones y debates durante el proceso de la reforma administrativa de 2006.

Durante este periodo, la configuración de la administración distrital estuvo influenciada fuertemente por determinaciones del nivel nacional.[48] Desde 1926, a través de la ley 72, las facultades del alcalde y el Concejo se fijaron desde el legislativo nacional.[49] En 1968[50] la reorganización administrativa incluye reformas a la estructura del estado distrital, a la vez que crea entidades y establece funciones para estas dependencias.[51] Dicha estructura administrativa se mantuvo en su mayoría hasta hace pocos años, con las modificaciones introducidas por el acuerdo 07 de 1977, siendo ésta la primera ocasión en que el Concejo Distrital ha ejercido integralmente sus atribuciones en esta materia.

Ahora, las restricciones impuestas desde el nivel nacional no se limitaban a la estructura organizacional y distribución de funciones, sino que afectaban la gestión efectiva a nivel sectorial. Casi todos los sectores se vieron influenciados por este proceso: educación, ambiente, salud, servicios públicos, movilidad, planeación y hacienda.[52] Pero vale la pena destacar que todos los asuntos relacionados con el manejo de los funcionarios públicos, las plantas de personal, atención al ciudadano y la administración del recurso humano, estaban regidos por directrices dictadas desde el nivel nacional; por ejemplo, en aspectos como el control interno, manejo de quejas y reclamos y carrera administrativa.[53] Esta situación le dejaba muy poco campo de maniobra al estado distrital en su relación con los servidores públicos.

48. Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?", en el Curso Aprendiendo y Aprehendiendo a Bogotá, organizado durante el segundo semestre de 2006 por el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

49. Ésta es la ley que crea directamente las Secretarías de Hacienda, Gobierno y Obras Públicas.

50. Mediante el decreto ley 3133 de 1968.

51. Se crearon diez entidades. Seis eran al nivel de Secretarías (Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Educación, Salud Pública y General) y cuatro como Departamentos Administrativos (Planeación, Tránsito y Transporte, Bienestar Social y Acción Comunal).

52. Una descripción por sectores de estos marcos normativos sectoriales se puede ver en la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

53. Entre estos marcos normativos podemos incluir la ley 61 de 1987, la ley 87 de 1993, las leyes 190 y 200 de 1995, entre otras.

La normatividad que afectó al aparato administrativo distrital era de toda índole. En diferentes sectores, como ambiente, transporte, salud, educación, entre otros. Las nuevas regulaciones del nivel nacional significaron la asignación de nuevas competencias, la creación de nuevas organizaciones públicas y la redistribución de funciones. De tal forma, que la organización administrativa de Bogotá terminó siendo reactiva a otras iniciativas y perdió su orientación como administradora del modelo de desarrollo de la ciudad.

Durante las dos décadas más recientes, el Concejo Distrital ha jugado un papel clave en la definición de la estructura administrativa de Bogotá. Por un lado, directamente mediante acuerdos creó entidades (por ejemplo, el DAMA se instituye mediante el acuerdo 09 de 1990, a la vez que redefine la naturaleza del Jardín Botánico), transformó otras (por ejemplo, la modificación del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte en Secretaría mediante el acuerdo 11 de 1990) o liquidó algunas (por ejemplo, mediante el acuerdo 22 de 1990 se liquidó la Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU); o mediante el acuerdo 41 de 1993 se suprimió la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), a la vez que se creó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP)).

La participación directa del Concejo en esta creación, transformación y eliminación de entidades, es fundamental para entender el papel de Concejo y en la relación alcalde-Concejo, el futuro de la reforma administrativa y la configuración de un modelo de gestión pública en la ciudad. En buena medida, el Concejo se convirtió en el escenario para legitimar la toma de decisiones pero sin criterios claros ni procedimientos para establecer su intervención e influencia en la determinación del modelo.

Por otro lado, también ha jugado un papel clave para fijar el campo de acción del alcalde mayor en la definición de la estructura organizacional, porque mediante acuerdos el Concejo ha otorgado facultades extraordinarias al ejecutivo para disponer el rumbo y la forma de las reestructuraciones administrativas.[54] Por ejemplo, mediante el acuerdo 08 de 1987 se otorgan facultades para fusionar, eliminar o reorganizar todas las entidades para conformar la estructura sectorizada, ordenada y ajustada a funciones de administraciones zonales, o el acuerdo 06 de 1992, el cual establece procedimientos de coordinación entre las alcaldías locales, las entidades y los organismos distritales.

54. Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

Ejercicio directo de atribuciones[55]

Creación

- UESP (1993)
- IDEP (1994)
- Canal Capital (1995)
- Metrovivienda (1998)
- Empresa de Renovación Urbana (1999)
- Transmilenio (1999)
- Defensoría del Espacio Público (1999)

Supresión

- EDTU (1990)
- EDIS (1993)
- SISE (2002)

Fusión

- Tesorería Distrital (1994)
- Empresas Sociales del Estado (2000)
- Fondo Rotatorio del Concejo (2002)

Modificación de naturaleza jurídica

- EEB
- ETB

Cuatro tendencias relacionadas con las organizaciones públicas distritales se evidencian durante las últimas décadas en la capital.

55. Ibíd.

A. El Concejo Distrital se encargó por un largo periodo de la creación de nuevas entidades públicas distritales.[56] Obviamente, esta facultad estaba relacionada de forma directa con prácticas clientelistas e intereses particulares, tanto políticos como privados, para la asignación de recursos en servicios específicos. A partir de la transformación de la ciudad en los últimos años, estas prácticas se consideraron eliminadas. Es decir, para emprender cualquier tipo de reforma era necesario asegurar que no se abrían oportunidades de nuevo a este tipo de prácticas. Así se hizo. En efecto, la reforma aprobada especificaba claramente las justificaciones para la creación de nuevas figuras administrativas, así como evitaba la utilización clientelista de nuevos cargos.

B. La estructura del aparato administrativo del distrito estaba en medio de un proceso de adaptación. Si bien sus organizaciones públicas tenían funciones y responsabilidades específicas, en particular del nivel territorial, su conformación como conjunto obedecía a la misma configuración sectorial del nivel nacional, el cual funcionaba como espejo para la gestión distrital. Durante los últimos años, la ciudad adaptaba esta estructura a un tipo de organización propia para una ciudad grande y moderna.

C. A comienzos de la década del 2000, la ciudad disponía de diagnósticos institucionales que proponían una reforma administrativa y justificaban iniciarla. No sólo el esfuerzo de diversas administraciones distritales por adelantar la reforma administrativa, sino la participación de otros actores (Cámara de Comercio de Bogotá y universidades) permitió contar con información actualizada sobre la organización administrativa de la capital.[57]

56. A través de acuerdos del Concejo Distrital se realizaban reformas al aparato administrativo. En algunos casos fusionando organizaciones públicas, eliminado otras (EDTU, EDIS, etc.), creando algunas (DAMA, UESP, Transmilenio, Metrovivienda, etc.) o cambiando su naturaleza jurídica (ETB y EEB).

57. A pesar de que este tipo de conclusiones parecen obvias, cabe destacar que muchas ciudades del tamaño e importancia de Bogotá D.C. han emprendido reformas administrativas estructurales sin contar con información diagnóstica suficiente, o ni siquiera han podido comenzar la reforma por falta de claridad y acuerdo sobre los problemas administrativos fundamentales.

D. Finalmente, es importante destacar que la administración distrital 2004-2007 supo interpretar esta necesidad de transformación administrativa. No sólo emprendió la tarea y la llevó hasta su aprobación e implementación, sino que era un objetivo fundamental desde el programa de gobierno de Garzón. En el plan de desarrollo distrital 2004-2007: "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" se incluye explícitamente contar con un proyecto de acuerdo para la reforma administrativa presentado al Concejo como meta del periodo de gobierno.[58]

La última vez que se implementó una reforma administrativa para Bogotá D.C. fue en la década de los sesenta. Por esta razón, la administración Garzón ha señalado la necesidad de sacar adelante el proyecto.[59]

Desde 1977, Bogotá funciona con la misma estructura administrativa.

Estatuto Orgánico:

Distrito capital: Régimen especial.

Constitución de 1991:

Régimen del distrito conformado por disposiciones especiales. En subsidio, las demás disposiciones que rigen a los municipios.

Decreto ley 1421 de 1993:

Organización estructural en sectores: central, descentralizado y localidades.

Desarrollo del principio de descentralización.

Definición de competencias del Concejo y gobierno distritales.

El Concejo Distrital mantiene la competencia en la creación, supresión y fusión de entidades.

58. Esta meta se encuentra en el eje de gestión pública humana, en el programa Administración moderna y humana, en el objetivo específico de "Adecuar la estructura de la administración para resolver las necesidades y retos de la ciudad".

59. *El Espectador.* "Le devuelven la reforma administrativa a Garzón". Jueves 12 de octubre de 2006.

El alcalde suprime y fusiona entidades según el marco del Concejo.

El alcalde reestructura internamente entidades y distribuye negocios.

Con el decreto ley 1421 de 1993 se expidió el régimen especial para el distrito capital de Santa Fe de Bogotá. Pero éste ha sufrido el impacto directo de normas nacionales en temas como la creación de los sistemas y las oficinas de control interno, el sistema nacional ambiental (ley 99 de 1993), la ley general de educación (ley 115 de 1994), las empresas de servicios públicos domiciliarios (ley 142 de 1994), disposiciones sobre transporte, planeación (ley 152 de 1994), la organización y el funcionamiento de la administración pública, la racionalización del gasto público (ley 617 de 2000), así como en materia de salud y educación con el régimen de transferencias de la nación.

Ahora bien, la administración distrital en la actualidad está conformada por un sector central, uno descentralizado y alcaldías locales. En el sector central se encuentran las Secretarías (General, Privada, de Hacienda, Educación, Salud, Gobierno, Obras Públicas y Tránsito y Transporte), los Departamentos Administrativos (de Planeación, del Espacio Público, de Catastro, de Acción Comunal, de Bienestar Social, de Medio Ambiente y de Servicio Civil) y una Unidad Administrativa (Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP)).

En el sector descentralizado, como en el nivel nacional, existen unas empresas industriales y comerciales del Estado (Metrovivienda, Renovación Urbana, Lotería de Bogotá), sociedades públicas (Canal Capital y Trasnmilenio), sociedades de economía mixta (Terminal de Transporte), establecimientos públicos (19, que enfocan su gestión al mejoramiento y la seguridad de vías, cultura y turismo, recreación y deporte, protección de la niñez, atención de emergencias, música, botánica y vivienda), empresas sociales del Estado (22 hospitales de primer, segundo y tercer nivel), empresas de servicios públicos y un ente autónomo universitario (Universidad Distrital).

En cada una de las 20 alcaldías locales también se replica una estructura constituida por el alcalde local y los representantes de la policía, comisarías de familia, inspecciones, unidades de mediación y conciliación, representantes de las secretarías de educación, salud y bienestar, asesores y demás personal administrativo para el funcionamiento y la atención de los asuntos en las localidades de la ciudad.

La relativa descentralización que tenía Bogotá la reversó Peñalosa con el argumento de que había crecido la corrupción.[60]

Resultados de los diagnósticos de década y media:

- Ausencia de sectores administrativos.
- Duplicidad de funciones entre entidades.
- Funciones que no requieren la existencia de entidades.
- Percepción confusa por la ciudadanía.
- Falta de articulación interinstitucional e intersectorial.
- Escasa articulación entre niveles central y local.
- Falta de adecuación de la estructura a nuevas normas y competencias constitucionales y desarrollos doctrinales y jurisprudenciales.

Duplicidad de funciones[61]

Cuadro 30

Categoría	Entidades	Función duplicada/complementaria
Duplicidad/ complementariedad	S. GRAL/DASC S. GOB/DAAC DADP/DACD METROV/ERU IDRD/IDCT SOP/IDU CVP DADEP/FVP	Gestión pública, talento humano Gestión de participación social Información para ordenamiento territorial y financiación Renovación urbana y manejo de suelos Política de cultura y deporte Construcción de obra pública Manejo y preservación del medio ambiente Instrumento de recuperación del espacio público
Funciones sin vigencia	FAVIDI CVP	Función residual de cartera Función básica la tiene Metrovivienda
Funciones que no requieren entidad	FGAA ORQUESTA CORP. LA CANDELARIA JARDÍN CATASTRO IDEP	Fomento cultural duplicado con IDCT Afinidad funcional que amerita fusión
Fondos	FONDATT FFS FV y S FOPAE	Creados como establecimiento para suplir problemas operativos, actualmente existen mecanismos presupuestales adecuados

Fuente: Presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?", en el Curso Aprendiendo y Aprehendiendo a Bogotá, organizado durante el segundo semestre de 2006 por el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

60. *Revista Semana.* "Rumbo Bogotá". 2 de febrero de 2006.

61. Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

"En este esquema organizativo las jerarquías no son tan claras como las que se presentan en el nivel nacional. Hace falta coordinación entre las instituciones y por ello, con toda razón, se ha pensado en una reforma de la administración. La creación de entidades en el distrito ha respondido más a soluciones específicas frente a problemas coyunturales, que a una estrategia organizacional definida. No es extraño, entonces, que muchas responsabilidades se superpongan".[62]

El tamaño del estado distrital

Respecto a uno de los factores de éxito de la reforma que se mencionó en la sección anterior, la decisión explícita de que la reforma no incluía un programa de reducción del personal, vale la pena profundizar ahora en el análisis. La reforma administrativa en sí misma significa una transformación del aparato administrativo del estado distrital. Eso se traduce en cambios en las organizaciones, en sus funciones y en el funcionamiento del aparato mismo. Al modificar el campo organizacional (unas organizaciones desaparecen, otras se crean, otras se transforman al fusionarse o al cambiar sus funciones) y al variar también la distribución de funciones y competencias entre esas organizaciones, significa necesariamente que los funcionarios públicos que harán parte de esas organizaciones deberán responder al nuevo arreglo. Comenzar la discusión de una reforma administrativa con la decisión de mantener los mismos funcionarios puede servir para viabilizar la reforma, como en efecto sucedió, pero no es una medida técnicamente sostenible.

La reforma que se aprueba no corresponde al diagnóstico existente en cuanto al tamaño del estado distrital, el cual es pequeño en comparación con otros aparatos administrativos de ciudades similares. Sin embargo, tiene varios problemas. Entre las organizaciones existía duplicidad de funciones, que persiste aún después de la reforma. En el mismo sentido, el tamaño de la planta de personal del distrito no es el adecuado. En algunas organizaciones públicas la planta de personal es mucho más grande de la necesaria, así como en otras es insuficiente. Además, la calidad de los funcionarios distritales todavía necesita ser revisada. Sin lugar a dudas, la calidad de éstos ha mejorado, pero aún dista mucho de ser la óptima. A la vez que se ha transformado la cultura de los funcionarios públicos distritales, ahora es necesaria una revisión a fondo de la conformación de la planta de funcionarios.

Carlos Vicente de Roux, del partido Polo Democrático, expresó que "laboralmente la reforma es neutra, ni se aumenta ni se disminuye el número de empleados. Lo que podría ocurrir es que si se suprime una entidad, ese personal pueda ser trasladado a otra, pero en ningún momento habrá despidos". Sin embargo, al mismo tiempo, otros concejales manifestaban que no había claridad sobre el tema.[63]

62. CID. "La planta de personal del distrito: perspectiva económica y fiscal". Universidad Nacional de Colombia, 2006.
63. *El Espectador. "Liberales aplazan decisión sobre la reforma administrativa". Miércoles 8 de noviembre de 2006.*

La mayoría de los funcionarios está en las categorías profesional (38,45%) y administrativo (26,11%). Esta estructura no es burocrática. El porcentaje de directivos es bajo (2,97%).[64]

La distribución se modifica cuando se toma como punto de referencia la estructura salarial. En 2005, el valor de la nómina de las personas incluidas en la base de datos del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) era de $23,9 mil millones. Los cargos profesional y administrativo recibieron el 76% de las remuneraciones, frente al 7,3% del nivel directivo. El salario promedio del grupo de directivos era $3,7 millones al mes. El máximo era de $5,9 millones y el mínimo de $1,8 millones. Estas remuneraciones no son altas. A principios de los años noventa se propuso que las personas que estaban en la dirección de las empresas públicas recibieran un salario que fuera competitivo en el mercado laboral. Este criterio se ha ido perdiendo. En el nivel técnico, la remuneración promedio es de $1,1 millones al mes. En el nivel operativo y auxiliar, que normalmente agrupa los cargos de auxiliares de servicios generales, conductores y celadores, los salarios promedio se sitúan entre $750 mil al mes y $808 mil al mes.[65]

Las diferencias de ingreso entre los funcionarios públicos han disminuido en los dos últimos años. El coeficiente de Gini ha bajado en todos los casos. Esta tendencia indica que hay un mejoramiento relativo de los que están peor remunerados. Pero, como indicamos atrás, también muestra que la retribución de los cuadros directivos ha ido rezagándose.[66]

Comparación con el nivel nacional

"En líneas generales, el salario del orden nacional es superior al distrital. La diferencia es especialmente notoria entre el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación. Estas comparaciones apenas son indicativas porque el salario promedio no capta la diversidad de situaciones que se presentan en los órdenes nacional y distrital. No obstante sus limitaciones, las comparaciones muestran que las diferencias parecen ser relevantes (iguales o superiores al 20%) en educación, deportes y salud. En los demás casos la relación tiende a ser unitaria. Cuando se plantea el tema de la carrera administrativa, es inevitable evaluar el camino alternativo, o la inexistencia de la carrera. La carrera facilita la estabilidad, ayuda a que el proceso de selección sea transparente y protege a la administración pública de los vaivenes de los cambios políticos. Pero cuando la evaluación no es clara, y los incentivos no están bien definidos, la carrera puede contribuir a la ineficiencia y al adormecimiento de los funcionarios".[67]

64. *CID. "La planta de personal del Distrito: perspectiva económica y fiscal". Op. cit.*
65. *Ibíd.*
66. *Ibíd.*
67. *Ibíd.*

Durante 1996-2004, en promedio, el total de remuneraciones de los empleados del distrito equivalen a un 12,76% del presupuesto total y a un 44,8% de los gastos de funcionamiento.[68]

Reafirmando las conclusiones de la Comisión de Racionalización (1997), los sueldos no tienen un peso tan significativo en el gasto como a veces se piensa. Entre 1996 y 2004 la participación del salario de los funcionarios en los egresos totales del distrito pasó de 3% a 3,6%. Y la participación de la remuneración aumentó de 9,9% a 12,3%.[69]

Previos intentos de reforma

Once intentos recientes: dos durante la administración Peñalosa y nueve durante la administración Mockus. La propuesta de éste reducía entidades.

El concejal Fernando Rojas, del Polo Democrático Alternativo, expresó que "la manera como fue presentado el proyecto [de Mockus]... resultaba preocupante, pues la reducción de las entidades ponía en riesgo el empleo de cientos de funcionarios. En cambio, la propuesta de Garzón es muy clara en ese sentido, se reducirán secretarías e instituciones distritales, pero no el número de empleados". [70]

Iniciativas tramitadas [71]

- SOP
- ESTEP
  Administración Mockus, 1 vez
  Fusión con IDU, 1 vez
  Administración Peñalosa, 3 veces
- SISE
  1ª administración Mockus, 2 veces
  Administración Peñalosa, 3 veces
  Administración Mockus, aprobado a la 3ª vez
- CVP
  1ª administración Mockus, 1 vez
  Administración Peñalosa, 1 vez
- FV y SFVP

68. *Ibíd.*
69. *Ibíd.*
70. *El Espectador.* "La reforma de Garzón". Sábado 18 de noviembre de 2006.
71. Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

- FOPAE
  2ª administración Mockus
  Fusión con gobierno 2 veces
- Reforma integral
  Presentada 11 veces en la 2ª administración Mockus

A pesar de la anterior organización, los conceptos de adscripción y vinculación no existen en el distrito. En los Consejos de Gobierno se presenta el fenómeno de que asisten absolutamente todos los directivos de las entidades, tanto los de las entidades que emiten política como los representantes de las entidades ejecutoras. En la gestión distrital se dificulta la comunicación entre las entidades distritales que manejan temas complementarios, se duplican funciones y se aumenta el gasto, reflejándose en la disminución de la capacidad de gestión frente a las crecientes demandas del ciudadano, quien a su vez desconfía de la administración distrital. En los últimos años las administraciones distritales han intentado la aprobación de reformas administrativas por parte del Concejo de Bogotá, para lo cual han adelantado diferentes estudios relacionados con este tema,[72] todos coinciden en la necesidad de organizar el distrito.

El proceso de reforma presentado[73] a consideración del Concejo, desde septiembre de 2002, por siete veces, y otro tanto en 2003, perseguía entre otros objetivos:

- Eliminar de manera definitiva la duplicidad de funciones.
- Institucionalizar la complementariedad y coordinación entre entidades.
- Clarificar la percepción ciudadana acerca del desempeño de la administración.
- Facilitar la adopción de mejores herramientas gerenciales.
- Optimizar los recursos humanos y económicos de la administración distrital.

72. Entre los trabajos de reestructuración administrativa del distrito se encuentran: "Modernización institucional administrativa". Marco Misión Siglo XXI para promover la reflexión y análisis de las mejores opciones para el futuro de la ciudad. Alcaldía Mayor de Bogotá, 1992. "Estudio de reestructuración de la administración distrital". Asesoría y Gestión. Proponía una reforma integral de la administración mediante supresiones, creaciones, fusiones y modificaciones funcionales de las entidades distritales, 1994. "Instituciones capital". Misión de Reforma Institucional de Bogotá, 1999. "Propuesta de reforma administrativa del distrito". Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002-2003.

73. "Propuesta de reforma administrativa del distrito". Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002.

Es así como paralelamente a la presentación del proyecto de Mockus en el Concejo Distrital, la administración distrital logró la organización de 10 sectores administrativos mediante la creación o reorganización de 4 secretarías transversales y 6 secretarías sectoriales, con el objetivo de transitar de un escenario institucional fragmentado y disperso a un escenario simplificado y fortalecido con mecanismos de coordinación y de gestión compartida, que implica transformación, fusión y supresión de las entidades actuales.

Este modelo de integración de Mockus permitiría:

- Establecer grandes áreas especializadas de la gestión distrital.
- Establecer un área de gobernabilidad en 4 Secretarías: General, Gobierno, Hacienda, Planeación y Competitividad.
- Establecer un área misional en 6 Secretarías: Educación, Salud, Bienestar Social, Cultura y Deporte, Movilidad y Espacio Público, Hábitat.
- Habilitar la formulación de políticas a través de 4 Consejos Superiores: CONFIS, CODPES, CODEL y CODPI.
- Mejorar el seguimiento de la gestión a través de un Consejo de Gobierno con mayor integración misional.
- Implantación del denominado presupuesto inteligente o presupuesto por resultados, bajo la conducción de la Secretaría de Hacienda Distrital. Este sistema presupuestal permite no sólo identificar los macro productos a cargo de las entidades y sectores, sino también precisar las complementariedades.
- Diseño e implementación de una política distrital de servicio al ciudadano.

Proceso de aprobación de la reforma administrativa

"El necesario proyecto de descentralización y reforma administrativa que presentará Lucho Garzón al Concejo debe servir para discutir a fondo el futuro de la ciudad". [74]

74. *Revista Semana.* "Rumbo Bogotá". Op. cit.

Antecedentes técnicos:[75]

- Misión siglo XXI (1991)
- "Estudio de la reestructuración de la administración distrital" (1994)
- Misión de reforma institucional (2000)
- Diagnósticos que motivaron propuesta de Mockus (2001-2003)

La propuesta original contenía dos partes: la reforma a la administración central distrital y la descentralización. Después del primer intento de discusión de la reforma en el Concejo Distrital quedó claro que el tema de descentralización era de mayor dimensión a la esperada por la administración. En primera instancia, la decisión del gobierno distrital es insistir en la necesidad de aprobar las dos partes de la reforma propuesta. Una vez se esclarece que el interés de los concejales sobre la parte de la descentralización es muy grande y esto puede dar al traste con toda la reforma, la administración distrital toma la decisión de retirar el proyecto de su trámite en el Concejo.

Luego el gobierno distrital resuelve presentar de nuevo la reforma para su aprobación en el Concejo, pero esta vez sólo con la primera parte, la reforma a la administración central distrital. Esta decisión fue muy polémica en su momento. Un análisis detenido, ya pasado todo el proceso e iniciada la implementación de la reforma, permite tres aprendizajes de esta situación:

- Por un lado, el tema de la descentralización es central para el desarrollo de la ciudad. El inmenso interés que despertó desde su presentación en la primera propuesta, la respuesta de los actores políticos interesados y la complejidad de los intereses políticos que afecta, deja ver que es un asunto urgente para la ciudad. Este punto se analizará en mayor detalle más adelante.

- Por otro lado, una reforma administrativa que se concentra en el aparato administrativo central del estado distrital era más viable políticamente. Ahora, también es más consistente que la ciudad emprenda primero esta tarea y cuando esté en marcha, con resultados visibles e incluso con los ajustes necesarios, sí será tiempo de abordar otros temas ineludibles (como la descentralización).

75. Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

- Finalmente, a medida que la ciudad se desarrolla, su administración debe también transformarse. Después de todos los cambios en Bogotá durante los últimos 15 años, se hacía evidente la necesidad de contar con una administración distrital acorde con los nuevos retos para la ciudad. La discusión de la reforma a la administración central distrital es lo suficientemente importante y clave como para ser discutida de manera independiente. El tema no es de poca monta, por más significativo y urgente que sea el tema de la descentralización.

  El primer escollo que tuvo que superar la reforma fue la definición de competencias en cuanto a reforma administrativa del distrito entre el ejecutivo distrital y el Concejo Distrital. El concepto del Consejo de Estado (1529 de 2003) ayudó a superar esta dificultad.

  A medida que avanzó el proyecto de acuerdo por su trámite en el Concejo Distrital aumentó la favorabilidad de la propuesta. Eso demostró una gestión política clave de parte del ejecutivo distrital. Ahora, la buena gestión de la reforma en la arena política del distrito se vio opacada por la decisión de aprobar el "pago retroactivo" a los concejales. Esta realidad de dos fallos independientes no ayudó en su momento a la publicidad de la reforma.

<u>Tres factores de éxito para la aprobación:</u>

- Calidad de la reforma. La propuesta presentada era consistente, bien sustentada y actualizada en sus argumentos.
- Gestión coordinada y estratégica. Sin necesidad de arreglos políticos difusos, ni compromisos clientelistas, la reforma se negoció tanto en lo político como en lo técnico.
- La transparencia del proceso de negociación. La administración distrital estuvo atenta a un proceso de discusión más allá del Concejo Distrital y divulgó ampliamente la propuesta.

En los elementos que le dieron viabilidad política definitiva a la reforma, fue clave el que no habría reducción de personal. Éste es un argumento políticamente correcto, pero en lo técnico muy discutible. El tamaño del estado distrital no es grande en términos comparativos con ciudades similares en condiciones parecidas de desarrollo. Ahora, una reforma administrativa necesariamente significa nuevas organizaciones, cambios de responsabilidades, redistribución de competencias, ajustes operativos, entre otros. Así que podría ser inevitable la incorporación de personal o la reducción del mismo en otras organizaciones. Aunque las razones sociales de esta decisión son claras (y su agregado político) también es claro que se requiere revisar las plantas de personal del distrito, en especial ahora con un año de implementación de la reforma.

La estructura administrativa del distrito no es burocrática (menos del 3% en cargos directivos), las remuneraciones todavía no son competitivas en el mercado laboral, las diferencias de ingreso entre niveles técnicos y directivos ha disminuido (aunque la retribución de los cargos directivos ha ido rezagándose frente al mercado laboral), los sueldos no tienen un peso tan significativo en el gasto como se piensa. Por estas razones, no por la necesidad de recortar ni nada parecido, es obligatorio revisar la planta de personal y estructura laboral del distrito.

Otro de los problemas asociados con la aprobación fue su presentación tardía y, por ende, el limitado periodo de implementación con el cual se entregaba la reorganizada administración distrital al nuevo gobierno distrital. La obvia necesidad de resultados visibles en el corto plazo para la nueva administración puede poner en peligro la sostenibilidad de lo aprobado y de su proceso de implementación.

Una de las virtudes de la propuesta es la creación de los 12 sectores para la administración distrital. El gabinete distrital con casi 85 miembros. La propuesta de un gobierno distrital más representativo y mejor organizado para la toma de decisiones.

"Con la fusión y reagrupación de los organismos distritales en 12 grandes sectores, el gobierno Garzón busca resolver una de las principales problemáticas con respecto a la forma como es administrada Bogotá, la falta de coordinación y articulación de las entidades".[76]

76. *Revista Semana.* "La reforma de Garzón". Op. cit.

El proceso de aprobación

Tenía que pasar por el Concejo Distrital. Según el decreto 1421 de 1993, el Concejo Distrital tiene la competencia de "determinar la estructura general de la administración".

La aparente duplicidad de funciones en el orden nacional.[77] Concepto No. 1529 del 25 de septiembre de 2003. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:[78] "De conformidad con los artículos 8°, 12 numeral 9°, 38 numeral 10 y 55 del decreto ley 1421 de 1993, la competencia para suprimir o fusionar entidades distritales corresponde ejercerla al gobierno distrital, previa expedición de un acuerdo del Concejo que fije los criterios generales, causales y reglas dentro de las cuales el alcalde mayor pueda ejercer esas competencias específicas".
Comparación con otros intentos de reforma. No se puede deducir simplemente que la reforma ahora sí fue aprobada, porque ahora sí se negoció con el Concejo. Hay que encontrar los factores de éxito que permitieron dicha aprobación.

El primer intento

El proyecto de acuerdo se radicó el 16 de marzo de 2006. El alcalde mayor convocó a sesiones extraordinarias. Sin embargo, el debate no se realizó en el tiempo programado. Así que el alcalde mayor solicitó 15 sesiones extraordinarias más. No obstante, al final decidió retirar el proyecto para evitar que fuera rechazado.[79]

---

77. Nivel nacional. La Constitución de 1991 delimita explícitamente las competencias:
Congreso: Determinar estructura, crear o suprimir y fusionar señalando objetivos y estructura orgánica.
Gobierno: Suprimir y fusionar de conformidad con la ley, modificar estructura interna con sujeción a principios y reglas generales definidos por la ley.
Jurisprudencia de la Corte Constitucional:
Congreso: Determinación de estructura (estático), de funciones generales de las entidades que conforman la estructura, dictar reglas generales sobre fusión y supresión.
Gobierno: Fusionar o suprimir de conformidad con reglas generales.
Tomado de la presentación de Liliana Caballero durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

78. Ibíd.

79. *El Espectador*. "La reforma de Garzón". Op. cit.

El segundo intento

El proyecto de acuerdo se radicó el 13 de junio de 2006. En septiembre comenzó a ser discutido en la Comisión de Gobierno.[80] El 12 de octubre, el Concejo de Bogotá devolvió el proyecto al alcalde Garzón debido a vicios de procedimiento.[81]

Una vez la reforma pasó el primer debate en la Comisión de Gobierno con 11 votos contra cuatro.

Aprobación en plenaria el 27 de noviembre de 2006, con 33 votos a favor y 8 en contra.

El acuerdo fue publicado el 30 de noviembre de 2006.

Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006: "Por el cual se dictan las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades de Bogotá D.C. y se expiden otras disposiciones".

En el Concejo se expresaba que "Bogotá sí necesita una reforma administrativa estructural pero… se le están entregando facultades extraordinarias al alcalde mayor que desbordan el espíritu del legislador, un cheque en blanco para que suprima funciones en las entidades públicas de la ciudad".[82]

Antonio Galán, presidente del Concejo y cabeza de la bancada liberal, votó negativamente porque "[la reforma] tras sus modificaciones de última hora, es peligrosamente disociadora de la sociedad, diluye la descentralización, perpetúa el orden existente en la ejecución presupuestal de las localidades y refunde las funciones administrativas entre todas las entidades públicas de la administración".[83]

80. Ibíd.
81. *El Espectador.* "Le devuelven la reforma administrativa a Garzón". Op. cit.
82. *El Espectador*. "Liberales aplazan decisión sobre la reforma administrativa". Op. cit.
83. *El Espectador*. "Concejo, dividido por reforma administrativa". Martes 12 de septiembre de 2006.

También Galán expresó que "si el proyecto llega a aprobarse convertirá a la ciudad en una torre de Babel, en donde la existencia de instancias superiores de planeación y de priorización de proyectos convertirá a la participación ciudadana en un peregrinar permanente de los líderes comunitarios por alcanzar una pequeña obra local y tendrán que soportar el crecimiento geométrico del clientelismo político, el despotismo de la administración y el declinar de la descentralización".[84]

El concejal Isaac Moreno, del partido Dejen Jugar al Moreno, dijo que con la reforma "la única que pierde es la ciudad".[85]

Carlos Ferreira, del partido Cambio Radical, apoyó la iniciativa porque permite la modernización de la ciudad.[86]

Efecto de la coincidencia del "pago retroactivo de honorarios a concejales".

Sobre el sistema político local no se produjo la actuación por bancadas de los concejales (Partido Liberal, Movimiento Nacional, Dejen Jugar al Moreno, Equipo Colombia, entre otros).

El modelo de ciudad

Otro de los puntos favorables de la reforma es que insiste en un modelo de administración que está más cercano al ciudadano. El modelo de los SuperCade fue reforzado durante esta administración y la nueva organización del distrito insiste en dicho modelo. La creación del SuperCade de movilidad es un buen ejemplo de esta apuesta. Esto significa que un modelo de servicio al ciudadano que sea eficiente y efectivo, el cual se ha venido consolidando desde las administraciones de Mockus, ya hace parte de la cultura administrativa de la ciudad.

Enrique Borda, secretario general de la Alcaldía Mayor, sustentaba que "la relevancia de esta iniciativa radica en que se logrará organizar el gobierno, en especial todas las entidades que tienen una interlocución directa con el alcalde y que actualmente se encuentran desordenadas".[87]

84. Ibíd.
85. Ibíd.
86. *El Espectador*. "Liberales aplazan decisión sobre la reforma administrativa". Op. cit.
87. *El Espectador*. "La reforma de Garzón". Op. cit.

La descentralización

El concejal Romero, del Polo Democrático, lamentó que el tema de la descentralización no se pueda discutir dentro de la reforma, ya que éste es una necesidad en el proceso de la democracia del país.[88]

La administración distrital prefirió retirar la parte de la reforma sobre descentralización y comprometer a los representantes a la Cámara a presentar una reforma al Estatuto Orgánico de la ciudad que abarcara ese tema.

"Una de las alcaldesas, con sólo 49 funcionarios debe manejar un presupuesto de 27 mil millones y administrar una localidad en la que viven más de un millón de personas… La propuesta original de Garzón buscaba darles mayor autonomía y recursos a las 20 localidades que conforman Bogotá".[89]

Factores de éxito para la aprobación

Estaba en el plan distrital de desarrollo. Lograr una administración moderna y humana a través de adecuar la estructura de la administración para resolver las necesidades y retos de la ciudad, hizo parte del eje de gestión pública en el plan de desarrollo 2004-2007.

La propuesta original intervenía la estructura organizacional del sector central y descentralizado, así como cambiaba los arreglos institucionales de la descentralización en el distrito. Es decir, era una propuesta integral.

El haberse concentrado en el sector central (integrando los anteriores sectores central y descentralizado), dejando de lado todo el componente de descentralización, origina una propuesta de reforma administrativa incompleta. Ahora, esta decisión política le dio viabilidad a la reforma y concentró los esfuerzos durante la implementación.

La decisión de retirar el proyecto de acuerdo la primera vez emitió un mensaje claro de la voluntad política de sacar adelante la reforma, sin cerrar las puertas a la negociación política.

88. *El Espectador*. "Concejo, dividido por reforma administrativa". Op. cit.
89. Revista Semana. "Rumbo Bogotá". Op. cit.

Aclaración de las responsabilidades

Los factores de éxito de la reforma también permitieron que su proceso se hiciera más expedito y claro. Uno de los problemas previos para este tipo de iniciativas fue la dificultad de definir hasta dónde llegaban las responsabilidades del Concejo Distrital y del alcalde mayor en la toma de decisiones sobre la reforma administrativa. La propuesta presentada por este gobierno comenzaba por volver explícita esta dificultad y plantear una solución.

Se expusieron los siguientes tres factores:

- La calidad de la propuesta. El trabajo de la Secretaría General de la Alcaldía y de la Secretaría de Gobierno en la preparación de una propuesta bien estudiada, sustentada en todos sus puntos y muy bien organizada y estructurada.
- Una gestión coordinada y estratégica de la reforma. Desde que se presentó por primera vez la propuesta, los contenidos fueron extensamente divulgados. La gestión de la reforma contó con una exposición clara de parte del gobierno distrital en que se hacían explícitos sus principales argumentos e iniciativas, los cuales fueron divulgados de manera repetida a través de todos los medios disponibles, incluyendo los argumentos que provocaron el retiro de la propuesta en el primer intento.
- La transparencia del proceso de negociación. Tanto en el escenario del Concejo Distrital como en otros espacios de negociación política, la posición de la administración distrital fue clara y las posibilidades de negociación política sobre puntos específicos se explicitaron.

Entre la gestión estratégica de la reforma, vale la pena mencionar ahora una parte de la maniobra que más adelante se analizará en su impacto. Desde el comienzo, la administración distrital dejó claro que su propuesta no significaba la reducción de la planta de personal. Es decir, cualquiera que fuera el resultado de la reforma administrativa, ninguno de los actuales servidores públicos vinculados al distrito debería temer por su puesto de trabajo. Ya que en el país las reformas al aparato administrativo del Estado siempre han estado asociadas a programas de reducción del personal, ésta fue en definitiva una posición estratégica del gobierno distrital, la cual le dio, por supuesto, mayor viabilidad a la reforma.

Cabe decir que destacar los factores de éxito del proceso de aprobación de la reforma no equivale a estar de acuerdo con todos los contenidos de la misma ni con su implementación. Sin embargo, también es necesario resaltar que una propuesta de estas dimensiones con una adecuada estructura y gestionada con transparencia es no sólo un conveniente primer paso, sino que asegura buena parte de su éxito.

"El distrito ha llevado a cabo un proceso notorio de reducción de la planta y de racionalización de la gestión. No obstante, todavía queda pendiente una reforma administrativa que evite la duplicidad de funciones y el traslape que se presenta entre las distintas instituciones".[90]

La planta de personal representa una carga importante de los gastos de funcionamiento.[91]

Con la información del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) estudiamos las características de la planta. Estos datos no incluyen a todos los empleados. Observamos que entre 2004 y 2005 (30 de abril) el número de funcionarios públicos y oficiales del distrito se mantuvo relativamente estable: entre 2004 y 2005 se pasó de 17.414 a 17.431 funcionarios. De acuerdo con las encuestas de hogares habría 178.583 trabajadores vinculados al sector público distrital. Información del DASC apenas cobija el 20% de las personas que según la encuesta están vinculadas al sector público en Bogotá. Conforme estos datos, en 2005 la mayoría los funcionarios (8.428, el 48,35%) está vinculada a las entidades del nivel central.[92]

Los problemas durante la aprobación

Un problema generado que va más allá de los actores es el del momento de aprobación de la reforma, durante el último año de la administración Garzón y buena parte de su implementación queda en manos de una nueva administración distrital. Esta situación es problemática en sí misma, incluso siendo el nuevo alcalde mayor del mismo partido político que el alcalde saliente. La nueva administración necesariamente se encontrará con dos dificultades organizacionales:

90. CID. "La planta de personal del distrito: perspectiva económica y fiscal". Op. cit.

91. La planta es un reflejo de la organización. Pero con la información disponible no se puede establecer una relación directa entre las funciones de las organizaciones y la planta. Entre 1996 y 2004 el gasto del distrito pasó de $4,7 billones a $9,1 billones. Las entidades que más pesan son las de la administración central, seguidas de las empresas industriales y comerciales del Estado y los establecimientos públicos. Ibíd.

92. Ibíd.

- Por un lado, como nuevo equipo tendrá sus propias prioridades y compromisos asociados con la elección, esto significa cambiar la primacía de la consolidación de la reforma por otras prioridades.
- Por otro lado, la nueva administración necesita mostrar resultados en el corto plazo, por lo tanto, la exigencia de efectividad de la reforma será muy alta. Organizaciones nuevas o reformadas a las que se les piden resultados en muchos casos más allá de su capacidad.

En general, la administración de Garzón no contó con el tiempo suficiente para sacar adelante la reforma. Muchas de las organizaciones nuevas están en medio de su creación y las reformadas todavía se están acomodando al nuevo arreglo institucional. Pero especialmente el problema es que los conflictos organizacionales generados en este tipo de reformas no han sido resueltos.

Durante el proceso de aprobación de la reforma también se generaron cambios en el contenido que pueden ser problemáticos en el mediano plazo. El artículo 14 deja literalmente "amarrado" al primer mandatario distrital en el futuro. Las próximas reformas administrativas e incluso los ajustes a esta reforma tienen que pasar necesariamente por el Concejo Distrital en gran medida.

El Concejo Distrital revivió la Caja de Vivienda Popular.

La definición de un modelo de ciudad

Las expectativas

El concejal Omar Mejía expresó que "a partir del primero de enero de 2007 empezará a funcionar la Secretaría de Movilidad para darle una mejor organización y erradicar los focos de corrupción de ese ente distrital".[93]

Efectos sobre la gobernabilidad durante el mismo periodo de gobierno.

Consecuencias en las aspiraciones futuras del alcalde actual y su partido PDA.

93. *El Espectador.* "Bogotá contará con 12 Secretarías". Martes 28 de noviembre de 2006.

Contenidos de la reforma administrativa aprobada

La creación de los 12 sectores administrativos es el eje de la reforma aprobada. Esta organización es un acierto. En el aparato administrativo distrital era necesario priorizar la coordinación y armonización de acciones. Las secretarías quedaron propuestas como los grandes nodos articuladores de la gestión pública intrasectorial y de la relación intersectorial.

Los sectores administrativos que representaban los problemas más sentidos por los ciudadanos fueron los que recibieron más presión en el corto plazo por resultados visibles. La Secretaría de Movilidad es el ejemplo más adecuado. A sólo unos meses de su creación y todavía sin consolidarse estuvo enfrentada a problemas de marca mayor. El mismo tema del metro la desbordaba en sus facultades y en definitiva en sus capacidades.

Esta entidad es ejemplo de un inconveniente organizacional que sustenta la necesidad de revisar la reforma en el corto plazo. Los funcionarios y aprendizajes con los cuales se crea la Secretaría de Movilidad son los mismos que hacían parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT). Transformar una entidad toma tiempo y el distrito debe asumir esos costos.

Los sectores de la administración distrital

Ahora, la conformación de los 12 sectores tiene problemas.
Reducción de los costos de transacción entre sectores para las decisiones públicas.

Reforma: acuerdo 257 de 2006

Se establecieron los principios de la función administrativa.
Se desarrollaron las modalidades de la acción administrativa: descentralización, desconcentración, delegación y asignación de funciones.

Se desarrollaron normas constitucionales y legales en temas conceptuales generales: principios, definición de sectores, entre otros.

Se organizaron los sectores, según concepción actual administración

Artículo 31. Criterios y reglas generales para suprimir organismos y entidades distritales.

Podrán ser objeto de supresión o fusión:
DASCD
STT
FONDATT

Dos fondos rotatorios

La supresión o fusión deberá contar con fundamento de estudios técnicos, jurídicos y de conveniencia realizados previamente por el gobierno distrital.

Se deben observar criterios y reglas que establecen las leyes 489 de 1998 (supresión) y 790 de 2002 (fusión).

Otras entidades no podrán ser suprimidas o fusionadas (se paralizó la administración, ¿por cuántos años?).

Término de seis (6) meses para concretar fusiones o supresiones (¿se confundió con la figura de las facultades extraordinarias?).

Se respetarán convenciones colectivas de trabajo vigentes, derechos consolidados de los servidores y servidoras y todas las garantías laborales protegidas por ley (¿no es una obligación constitucional y legal?).

La administración presentará un informe en los 90 días siguientes.

Puesta en marcha de la reforma administrativa

Uno de los argumentos centrales de la reforma era reducir la cantidad de entidades que se relacionaban de manera directa con el alcalde mayor. Esta situación se ha solucionado parcialmente. Los Consejos de Gobierno en la actualidad no son sólo de las 12 Secretarías. Todavía las grandes organizaciones públicas del distrito no han asumido su parte como entidades en un sector coordinado por una cabeza. Por lo tanto, los Consejos de Gobierno no han podido convertirse en ese espacio de planeación estratégica y definición de lineamientos de política. Principalmente porque todavía tienen asiento entidades de planeación y coordinación (Secretarías) con entidades ejecutoras.

Aún el modelo de gestión de recursos en la ciudad es sobre todo presupuestal. A partir de las nuevas instancias creadas por la reforma se espera que los procesos de toma de decisiones sean más estratégicos. Esto no ha sucedido hasta ahora con la implementación de la reforma.

En la práctica, la reducción del gabinete distrital a los 12 sectores no ha sido del todo exitosa. El estatus lo siguen dando los recursos.

No existen mecanismos que aseguren que un gerente de una empresa distrital como la EAAB, o de una entidad ejecutora de gran envergadura como el IDU, va a estar juiciosamente dentro de uno de los sectores, bajo la tutela del secretario del sector. Es necesario que se decida un mecanismo para asegurar esta gobernabilidad.

El acuerdo 257 del Concejo crea el sistema distrital de coordinación administrativa. Se fijan con claridad las funciones básicas de cada uno de los sectores de administración y de las entidades que los conforman. El alcalde mayor contará con un Consejo de Gobierno integrado por los doce secretarios que lideran cada uno de los sectores administrativos. El principio fundamental es la coordinación y armonía entre las entidades distritales.

La reforma sólo será exitosa si se logra involucrar a la ciudadanía en el proceso de modernización de la ciudad.

La gestión institucional[94]

La gestión institucional (GI) se refiere a los procesos empleados por las autoridades de la ciudad para obtener y utilizar sus recursos en cumplimiento de sus funciones. Algunos ejemplos son:

- La planeación del desarrollo económico y territorial.
- La agenda, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos.
- Los procesos para la toma de decisiones en el ejecutivo y en los órganos colegiados como el Concejo Distrital y las Juntas Administradoras Locales.
- Los procesos de regulación y sanción.
- El presupuesto.
- La gestión de los recursos financieros.
- La gestión de recursos humanos.
- La administración de la información (sistemas).

94. *Ibíd.*

- La contratación.
- Los procesos para mejorar la calidad de bienes y servicios.
- La atención al cliente y al ciudadano.

Avances en la organización institucional no relacionados con la reforma administrativa[95]

- La descentralización de la ciudad en relación con la nación, iniciada en la década de los ochenta (tributos y elección popular de alcalde).
- La posibilidad de tener un régimen legal propio en lo administrativo, político y fiscal. Constitución de 1991.
- El fortalecimiento de los gobiernos locales de la ciudad. Constitución de 1991.
- La creación del CONFIS. Decreto 1421.
- La eliminación de estructuras ineficientes como la junta asesora y de contratos. Decreto 1421.
- La reconfiguración de las juntas directivas de las entidades públicas. Decreto 1421.
- La creación de nuevas entidades para atender necesidades latentes del distrito como la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. (Transmilenio), la Defensoría del Espacio Público, Metrovivienda.
- La reestructuración de entidades para el mejor cumplimiento de sus funciones como las Secretarías de Hacienda, Educación (CADEL) y Gobierno y la ETB.
- La generación de programas especiales para atender prioridades sociales como Bogotá sin hambre y Desmarginalización.

Avances en la gestión institucional[96]

- Separación de la política de la administración en la toma de decisiones (Concejo-administración). Decreto 1421.
- Nuevas reglas contractuales. Decreto 1421 y ley 80.
- Expedición de reglas para la planeación. Ley 192 y sus desarrollos. Acuerdos 12 y 13.

95. *Ibíd.*
96. *Ibíd.*

- Expedición de nuevas reglas presupuestales.
- Creación de sistemas de información distrital (DAPD, SIUVD).
- Procesos eficientes para la atención al cliente y al ciudadano en ciertas entidades.
- Respeto a las administraciones anteriores.
- Mejoras en los procesos de vigilancia y seguridad (equipos, tecnología, planes locales, restricción de armas, justicia alternativa, restricción al uso de la pólvora).

Costos y problemas previsibles

- La Secretaría de Movilidad.
- Cargas organizacionales.

En los primeros dos meses y medio se expidieron 37 decretos reglamentarios del acuerdo 257 de 2006. Los principales decretos en los sectores que más se transformaron se pueden ver en el cuadro 31.

Principales decretos reglamentarios expedidos en los primeros tres meses de la reforma para cinco sectores clave[97]

[97.] Adaptado de los materiales de soporte del foro "Reforma administrativa distrital: su impacto sobre la gobernabilidad y las actividades productivas de Bogotá y la región", realizado el 23 de marzo de 2007 por la Universidad del Rosario, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Cuadro 31

Sector	Decreto	Objeto
GESTIÓN PÚBLICA	537 de 2006	Protección laboral reforzada a servidores y servidoras públicos distritales
	538 de 2006	Plantas de personal y condiciones laborales
DESARROLLO ECONÓMICO	552 de 2006	Estructura organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
	553 de 2006	Plan de empleos de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
	554 de 2006	Designación de miembros de la Junta Directiva del Instituto para la Economía Social (IPES)
INTEGRACIÓN SOCIAL	556 de 2006	Estructura organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social
	557 de 2006	Planta de cargos de la Secretaría Distrital de Integración Social
SECTOR MOVILIDAD	563 de 2006	Se suprime el Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT)
	564 de 2006	Se suprime la Secretaría de Tránsito y Transporte
	566 de 2006	Se suprime la planta de cargos de la Secretaría de Tránsito y Transporte
	567 de 2006	Estructura organizacional y funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad
	568 de 2006	Planta de cargos de la Secretaría Distrital de Movilidad
	569 de 2006	Se suprime la planta de empleos de la Secretaría de Obras Públicas
	570 de 2006	Designación de miembros del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial
SECTOR HÁBITAT	571 de 2006	Estructura interna de la Secretaría Distrital de Hábitat
	573 de 2006	Se suprime la planta de personal de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP)
	574 de 2006	Composición del Consejo Directivo de la Unidad Especial de Servicios Públicos

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

Implicaciones para el modelo de gestión pública

Implicaciones sobre la administración pública

Aumento de los costos de transacción en el corto plazo,[98] mientras se realiza el proceso de adecuación e implementación de la reforma. El artículo 119 del acuerdo 257 de 2006 establece: "la estructura administrativa adoptada en el siguiente acuerdo se perfeccionará en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la vigencia del mismo".

Las entidades distritales deberán adelantar reformas internas de acuerdo con las nuevas competencias. Por ejemplo: el antiguo Fondo de Ventas Populares (FVP), adscrito a la Secretaría de Gobierno, será ahora el Instituto para la Economía Social (IPES), adscrito a la nueva Secretaría de Desarrollo Económico.

La planta de personal no se reformó conforme a las necesidades de la nueva estructura. El artículo 118 sobre protección a servidores públicos establece: "no podrán ser retirados del servicio dentro del términos de los seis meses". No se establecen criterios sobre la creación de nuevos cargos.

Los ciudadanos y funcionarios no tienen información completa acerca de los nuevos responsables. Por ejemplo: el nuevo Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal, antiguo Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC), será el responsable de promover la política e instancias de participación ciudadana.

Mayor publicidad del proceso de discusión de la reforma que de su implementación. Ésta debe ser tan transparente como su negociación.

Creación de los doce sectores:

Creación del Instituto de Turismo por parte del Concejo Distrital.
Definir el papel del Concejo Distrital.

98. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER). "Relatoría final del debate sobre la reforma administrativa en el distrito capital", realizada como parte del seminario "Desarrollo en Bogotá D.C.: Instituciones, Actores y Política Pública", con la dirección de Jaime Torres-Melo (jatorres@uniandes.edu.co) en la Universidad de los Andes y en alianza con Bogotá Cómo Vamos durante el primer semestre de 2007.

Conflicto dentro de las organizaciones:
Secretaría de Movilidad.

Conflictos entre las organizaciones:
Hábitat y Planeación.

Efectos sobre la cultura organizacional (cambio institucional):[99]

- Cambios en el modelo de gestión pública (Estado social de derecho).
- Relación entre funciones y estructura (conflictos nuevos para funcionarios y cargos directivos).

Eficiencia en la gestión de los recursos:

Modelo presupuestal de la ciudad
Eficientismo presupuestal
Restricciones presupuestales

Decisión de acabar las UEL encargadas de la contratación local:
Desmontaron sólo dos

Calidad de vida:
No hay resultados en este momento

El acuerdo 18 de 2000 establece los mecanismos de los encuentros ciudadanos para la participación de las comunidades en la distribución del presupuesto de las localidades y fija términos para que los alcaldes locales presenten cuentas de gestión de estos recursos.

99. *Ibíd.*

Efectos de la reforma sobre las políticas públicas

Positivos:

- Procesos más transparentes y calidad en las políticas públicas (definición clara de competencias).
- Actuaciones coordinadas y eficaces en la provisión de bienes y servicios (reducción de CT).
- Rendición de cuentas (personas y entidades responsables).
- Creación de ventanas de oportunidad para poner en marcha iniciativas específicas (incentivos). Por ejemplo: se creó la Secretaría de Desarrollo Económico, Industria y Turismo para promover y coordinar iniciativas de productividad en la ciudad.
- Iniciativas de política que avanzan a pesar de los cambios. Por ejemplo: las iniciativas de política en materia cultural y deportiva se encuentran coordinadas por una solo instancia responsable que permite una mejor integración de los dos aspectos.

Negativos:

- Exigencias de visibilidad vs. esfuerzos por consolidación de la reforma (se pueden producir sub-óptimos resultados de política pública).
- Iniciativas de política pública que se estancan (depende de los grupos de interés). Es difícil consolidar una propuesta que mejore la movilidad cuando este sector apenas se está consolidando y articulando con las entidades que quedaron adscritas y vinculadas como IDU, Transmilenio o la antigua Secretaría de Obras Públicas.
- Debido al proceso electoral, se genera más presión sobre unas áreas específicas de la administración (prioridades) y se limita la implementación de la reforma.
- Por dependencia de trayectoria, muchos de los “vicios” de la administración que la reforma intenta erradicar seguirán presentes, al menos, por un tiempo (limitada coordinación, duplicidad de funciones, entre otros).
- La aprobación y puesta en marcha de la reforma administrativa significa unos compromisos entre el ejecutivo, el Concejo y la ciudadanía.
- Tensión entre la consolidación de la reforma (resultado en sí mismo) y los resultados en el corto plazo (visibilidad).

En conclusión, se avanzó pero:

- Se paralizó la estructura de la administración, no se sabe por cuántos años.
- Se desperdició la oportunidad de aclarar las competencias del alcalde y el Concejo.
- Se mantienen entidades cuya pertinencia y necesidad es dudosa, por decir lo menos.
- Se omitió el tema de las localidades.
- Se aumentó el número de entidades.

Conclusiones [100]

La reforma tiene más de organización que de gestión, es decir, se refiere más a la estructura, naturaleza, funciones y competencias que a la generación de nuevos procesos. Pero indudablemente incidirá en la gestión al fomentar la coordinación y al fortalecer la Secretaría General.

El mapa del distrito se vuelve más nítido y racional en bastantes casos:

- La agrupación en sectores permitirá la coordinación de entidades que antes actuaban de manera independiente (DAAC, DASCD, Catastro).
- Se juntan áreas afines para generar un sector fuerte. Cultura, Recreación y Deporte. La Corporación la Candelaria se transforma en Instituto de Patrimonio Cultural para ejecutar las políticas distritales de esta área.
- Lo mismo podemos decir de formar un sector de desarrollo económico, industria y turismo con nuevos retos para la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- Se articuló finalmente el sector relacionado con el transporte de la ciudad bajo la Secretaría Distrital de Movilidad, de la que dependerá todo el sistema incluyendo Transmilenio.
- Autoridades redefinen su identidad: Favidi en Foncep y el FVP en Instituto para la Economía Social, adscrito a un sector más pertinente: desarrollo económico.

100. Tomado de la presentación de Raúl Velásquez durante la sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?".

Pero Bogotá necesita más y hay temas de OI y GI en que la reforma fue deficiente:

- Lastimosamente, el artículo 31 no resultó ser el que Bogotá requería. Seguirán siendo letra muerta las funciones del alcalde previstas en el decreto 1421.
- El Concejo se equivocó al no permitir reestructurar los comités y consejos. No se autorizó para suprimirlos o fusionarlos (artículo 33).
- El tema de la protección social no se ha desarrollado en el distrito. La teoría social del riesgo sugeriría que la prevención y atención de desastres se ubique en otro sector más afín: salud e integración, ambiente.
- El tema de la participación no es del todo claro y no se entiende cómo una función, la participación, se va a convertir en sistema.
- Avanzar más en los procesos de regulación y sanción en sectores directamente relacionados con la calidad de vida: transporte, manejo del suelo, convivencia, seguridad y medio ambiente.
- Progresar en el proceso de planeación, en particular para hacer coincidir la planeación a largo plazo con los programas de gobierno de cada alcalde y para articular los ciclos de planeación local y distrital.
- Cambios en la cultura de élites y ciudadana para saber nuestro papel en los procesos de la ciudad: participación en la toma de decisiones, en la implementación y en el control social.

Otros temas:

- El sistema electoral para mejorar la representación territorial de los habitantes en el Concejo Distrital.
- El tamaño y el funcionamiento del Concejo Distrital.
- El fortalecimiento de la oposición política.
- Mejorar la relación institucional entre el alcalde y el Concejo explorando otras formas de gobierno en las grandes ciudades.
- Garantizar la alternancia.
- Reconocimiento de lo político y el poder en sus diferentes dimensiones en los “gobiernos” de la ciudad y acudir al diseño institucional para hacer prevalecer los intereses colectivos.
- El tema del control y el mejoramiento de la Contraloría y la Personería en el cumplimiento de sus funciones continúa en mora.
- Cambios en las culturas política y ciudadana. De los funcionarios y de los ciudadanos. Para saber nuestra posición en la organización.

Necesidades a nivel local:

- Una verdadera distribución de competencias y funciones que produzca unos gobiernos locales autónomos y necesarios para el ciudadano. Esto implica suprimir dependencias en el centro o el sector descentralizado por funciones. Las funciones deben ser pocas para comenzar y garantizar la legitimidad del gobierno local (recreación, deporte, convivencia y seguridad, no vías).
- Unos gobiernos locales proporcionales a su territorio. En este sentido hay que dividir algunas localidades por su gran extensión. Valernos de las UPZ para ciertos propósitos de gestión.
- Unas juntas administradoras locales verdaderamente representativas. Cambios en el sistema electoral. UPZ como circunscripción electoral para elegir a un solo edil.
- Eliminación del conflicto político entre los ediles y los consejeros de planeación local.
- Los procesos parten de una buena organización institucional. De lo contrario, no hay gestión que valga. De qué sirve tener un excelente proceso de planeación o presupuesto si no tenemos clara la identidad del gobierno local.
- Se deben articular y fortalecer dos procesos: la planeación y el presupuesto participativo. Planeación para priorizar y presupuesto para decidir los programas y proyectos que cumplen las prelaciones acordadas. Pero el segundo proceso implica cambios en las normas jurídicas.
- Avanzar en el fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente en sus capacidades de sanción para garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

Sobre el proceso de descentralización:

- Un ejercicio de prospectiva que nos permita construir de manera democrática un modelo de gobierno local urbano. Debe tratarse de una política de Estado.
- Reconocer que organizar institucionalmente a los gobiernos locales implica acudir a varias instancias de nuestros sistemas políticos distrital y nacional. Sólo una carta de navegación acordada entre los actores políticos relevantes permitirá abordar esta complejidad.

- Debemos fijarnos unas fechas para avanzar gradualmente en la configuración de ese modelo. Si en los plazos acordados no adelantamos en la construcción del modelo de gobierno local racional y a la altura de las necesidades de la ciudad, debemos comenzar a contemplar la posibilidad de acudir a otros modelos.
- Una ciudad como Bogotá, que ha demostrado su capacidad para reinventarse, no puede tolerar por más tiempo este estancamiento.

Gestión pública

La gestión pública en la ciudad se afectó sustancialmente por la reforma. Pueden mencionarse aspectos positivos y negativos de este impacto.

Entre los positivos están:

- Desde la primera administración Mockus, el distrito ha creado una cultura de atención al ciudadano. La administración 2004-2007 supo continuar con esta iniciativa (por ejemplo, SuperCades de movilidad y hábitat).

Entre los impactos negativos están:

- La reforma administrativa era una oportunidad para consolidar un modelo de gestión pública en el distrito. La reforma se concentró en los aspectos organizacionales (entidades, competencias). Un modelo de gestión pública (progresista, nueva gestión pública, contractualismo) es necesario para asegurar la sostenibilidad de los arreglos institucionales y organizacionales.
- La participación ciudadana en la gestión pública no está asegurada. Los mecanismos actuales son marginales y temporales. Además, existen muchos espacios de participación pero se concentran en la política.

Retos para la gestión y la administración públicas

Primero que todo, ahora hay que entender la reforma como una decisión de ciudad y, así mismo, revisar su aplicación y realizar los ajustes necesarios. Un proceso de contrarreforma es lo que menos necesita el distrito.

Es indispensable asegurar un mecanismo para que las Secretarías realmente funcionen como los ejes articuladores de la gestión pública intrasectorial y de la coordinación intersectorial. En particular, se requiere definir incentivos administrativos que aseguren que las grandes organizaciones públicas del distrito (EAAB, IDU, Transmilenio, entre otras) en realidad sigan las orientaciones de su sector.

La participación ciudadana es un tema pendiente en la agenda de la gestión pública distrital. Habilitar los mecanismos para que la toma de decisiones se haga más cercana a los ciudadanos a través de esta reforma será un reto para la nueva administración distrital.

En definitiva, la descentralización es el tema más urgente para asegurar la sostenibilidad de esta reforma. Es necesario definir un modelo de descentralización que pase por cinco aspectos fundamentales: (i) elección de alcaldes locales, (ii) elección de concejales por localidades, (iii) funciones y competencias de las Juntas Administradoras Locales, (iv) tamaño y distribución territorial de las localidades y (v) toma de decisiones locales y participación ciudadana local.

Además, debería incluirse una discusión sobre la metropolización de la sabana de Bogotá, y no eludirse sobre el sistema político que le conviene al distrito.

La reforma administrativa es una ventana de oportunidad para las políticas públicas distritales. Por un lado, va a permitir revisar los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, va a aumentar la calidad de las decisiones y a optimizar los recursos (económicos, técnicos, entre otros). Hacer de estas ventajas una realidad, es un reto para la administración entrante.

Es necesario consolidar el modelo de atención al ciudadano. La reforma administrativa también es una oportunidad para esto. No sólo para tener más y mejores puntos de atención al ciudadano, sino para incorporarlo ciudadano como el eje de la gestión pública en la cultura de las organizaciones del distrito.

La reforma no incorpora mecanismos claros de rendición de cuentas. Es ineludible que se regulen y se institucionalicen, con particular atención al apoyo al control social. Todo el nuevo aparato administrativo debe estar sometido a un mecanismo de rendición de cuentas sobre la implementación de la reforma lo más pronto posible.

En el mediano plazo, es preciso evaluar los efectos de la reforma administrativa sobre la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas. Si la reforma no mejora la toma de decisiones, hace más eficiente el gasto, aumenta la participación ciudadana y ayuda a orientar el desarrollo de la ciudad, definitivamente no serviría. Por eso los retos son urgentes y necesarios.

Esta reforma, si bien va a ser reconocida como la reforma de la administración de Lucho, ahora es la reforma del distrito. Fue una propuesta de la administración Garzón, pasó por el proceso de discusión y aprobación en el Concejo Distrital, y ahora es la carta de navegación de la administración distrital que recibirá el nuevo mandatario distrital. Entonces es una reforma de todos los bogotanos.

Revisar y ajustar la reforma

No es reformismo puro, sino un ejercicio organizacional y administrativo conciente, aprovechando que la administración entrante comparte los postulados básicos de la reforma en marcha.

Evaluar la calidad de la implementación
Mejorar la reforma, antes de recurrir a las instancias superiores asociadas directamente a la Alcaldía Mayor y, por ende, a la voluntad personal del alcalde mayor. Que no sea el periodo de las Consejerías y los gerentes.

Temas y propuestas específicos:

- Planeación como entidad adscrita a la Alcaldía Mayor.
- Catastro como parte de Planeación y no de Hacienda.
- Secretaría de Seguridad.
- La gestión de vivienda.
- La Secretaría de Desarrollo Económico.
- Separar las funciones de planeación de las de ejecución.
- Darle fuerza a las Secretarías mediante incentivos administrativos.

Descentralización

Pasa por definir el papel del Concejo Distrital para la gestión del desarrollo en la ciudad.

Distribución de competencias entre lo distrital y lo local.
Descentralización por servicios o descentralización política.

Cinco elementos de la descentralización:

- Elección de alcaldes locales.
- Elección de concejales por localidades.
- Funciones y competencias de las Juntas Administradoras Locales.
- Tamaño y distribución territorial de las localidades.
- Toma de decisiones locales (participación ciudadana).

La necesitad de discutir el área metropolitana con los municipios de la Sabana.

Descentralizar el manejo del espacio público, el mantenimiento de la malla vial secundaria, la planeación local, la conducción de la Policía y la prestación de servicios.

Reflexión amplia sobre las localidades, sobre su tamaño y funciones.

Para qué son las Juntas Administradoras Locales.
Dónde se vive, dónde se trabaja y dónde se vota.
No es sólo un problema de la administración de los recursos.
Esta discusión toca el sistema político distrital, y es necesario darla.
Papel del Concejo: reglamento interno y reforma política local.
Dependencia de las JAL de la Secretaría de Gobierno.
La elección de los concejales, de los alcaldes locales y de los ediles.

La reforma administrativa no produjo los resultados esperados frente a dos temas: descentralización y participación. Al retirarse el capítulo de descentralización se perdió la oportunidad de profundizar el modelo democrático en la ciudad y, como consecuencia, ampliar los procesos de participación. El retroceso en este tema es preocupante y tiene incidencia sobre todo el modelo de la reforma y en especial sobre las localidades que quedaron como un eje aislado de la misma estructura de la administración.

Relación con la nación

Calidad técnica y política de la administración distrital para su relación con la nación.

"La descentralización en Bogotá busca que se amplíen los espacios de participación política y se desarrollen nuevos liderazgos, que se multipliquen los lugares de decisión para acercar el servicio público a los habitantes, que se desarrollen instancias para una mayor autonomía de las comunidades para participar en la construcción de asuntos públicos, todo orientado a una descentralización territorial que estimule la educación democrática de la población y sus gobiernos". [101]

Planta de personal

"En condiciones ideales, la planta de personal debería responder a la misión institucional. Y, a su vez, las tareas que cumple la entidad deben ser la expresión de las políticas directrices del gobierno. Constatamos que no hay una política de empleo público que responda a una estrategia clara. Comenzando porque la información sobre las características y el perfil de los funcionarios es muy pobre. Éste no es un problema exclusivo del distrito. También se presenta en el orden nacional".[102]

101. Tomado de la sección Reforma Administrativa de www.bogota.gov.co el 13 de abril de 2007.
102. CID. "La planta de personal del Distrito: perspectiva económica y fiscal". Op. cit.

En Bogotá, en 2003, los empleados públicos representaban el 6% de los ocupados. Esta proporción es relativamente baja comparada con los estándares internacionales. Además, es inferior a la proporción correspondiente en el nivel nacional. El tamaño del gobierno distrital es relativamente pequeño. Las cifras de Bogotá ayudan a contrarrestar la falsa percepción del "gigantismo" del Estado en Colombia.[103]

Las diferencias de salario entre los funcionarios públicos del distrito se han reducido. Esta tendencia es positiva desde el punto de vista de la equidad, pero puede estar disminuyendo la competitividad de los cargos directivos. Es conveniente que los puestos directivos del Estado sean atrayentes.[104]

La información sobre el número de empleados y la remuneración es muy deficiente. No se sabe con certeza el número de funcionarios distritales. Y mucho menos el número de contratistas. En el nivel nacional la información tampoco es buena. Debería retomarse la propuesta de la Comisión de Racionalización (1997). El DANE debería encargarse de llevar las estadísticas de empleo público.[105]

Consolidar el modelo de atención al ciudadano
SuperCade de hábitat.

El reto del metro

Capacidad administrativa, técnica y política para tomar una decisión de esta envergadura.
Ejemplo de las malas decisiones en Santiago.

Políticas públicas

Deberíamos tener mejores políticas públicas distritales, eso debe verse en el corto plazo en la nueva administración distrital.

103. *Ibíd.*
104. *Ibíd.*
105. *Ibíd.*

Efectos sobre la calidad de vida.

Lo dice Mockus: "La reforma sólo sirve, si efectivamente le sirve al ciudadano".[106]

Para el plan de desarrollo 2008-2011, es una ventana de oportunidad.

Establecimiento de mecanismos permanentes de rendición de cuentas, como sectores y transversalmente.

La mejor manera de controlar la corrupción es a través del control social.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. "Modernización institucional administrativa". Marco Misión Siglo XXI, 1992.

Asesoría y Gestión. "Estudio de reestructuración de la administración distrital", 1994.

Caballero, Liliana. Sesión "La organización y gestión institucional. ¿Qué necesita Bogotá?", en el Curso Aprendiendo y Aprehendiendo a Bogotá, organizado durante el segundo semestre de 2006 por el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER). "Relatoría final del debate sobre la reforma administrativa en el distrito capital", realizada como parte del Seminario "Desarrollo en Bogotá D.C.: Instituciones, Actores y Política Pública", con la dirección de Jaime Torres-Melo (jatorres@uniandes.edu.co) en la Universidad de los Andes y en alianza con Bogotá Cómo Vamos durante el primer semestre de 2007.

CID. "La planta de personal del distrito: perspectiva económica y fiscal". Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006.

Constitución de 1991.

El Espectador. "Bogotá contará con 12 Secretarías". Martes 28 de noviembre de 2006.

____. "Concejo, dividido por reforma administrativa". Martes 12 de septiembre de 2006.

____. "La reforma de Garzón". Sábado 18 de noviembre de 2006.

____. "Le devuelven la reforma administrativa a Garzón". Jueves 12 de octubre de 2006.

____. "Liberales aplazan decisión sobre la reforma administrativa". Miércoles 8 de noviembre de 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. "Empleo y salarios del sector público colombiano". En: *El saneamiento fiscal: un compromiso de la sociedad.* Bogotá, 1997. (pp. 117-176).

Misión de Reforma Institucional de Bogotá. "Instituciones capital", 1999.

Revista *Semana*. "Rumbo Bogotá". 2 de febrero de 2006.

Sección Reforma Administrativa de www.bogota.gov.co el 13 de abril de 2007.

Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá. Propuesta de reforma administrativa del distrito, 2002.

Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá. Propuesta de reforma administrativa del distrito, 2002-2003.

106. Revista *Semana*. "Rumbo Bogotá". Op. cit.

Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá. Régimen Legal de Bogotá – Compilación de Normas, 2006.

Torres-Melo, J. "Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual". En: C., Zorro (comp.). *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2007. (pp. 409-431).

Universidad del Rosario, Cámara de Comercio de Bogotá y Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Foro "Reforma administrativa distrital: su impacto sobre la gobernabilidad y las actividades productivas de Bogotá y la región", realizado el 23 de marzo de 2007.

LA POLÍTICA DE JUVENTUD DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN

** Fabián Acosta.*

Con la colaboración de:

Jorge Escobar.
Ángela Bobadilla
Yuly Milena Marín.

Introducción

La juventud o lo juvenil ha ocupado un espacio cada vez más específico en las políticas sociales de América Latina. Bogotá no se escapa a esa realidad, es así como los últimos planes de desarrollo le han dado una visibilidad creciente a la población joven, aunque eso no significa que necesariamente en la realidad se hayan presentado grandes avances. Los planes son reiterativos en que es importante hacer algo con la población joven, pero a la hora de definir qué se debe hacer con exactitud y cómo hacerlo no hay mucha precisión. Al parecer, la juventud pasó del anonimato en el siglo XIX a ser una población que requiere ser atendida, más desde políticas de peligrosidad y de focalización que de construcción y de desarrollo de subjetividades juveniles.

En el presente documento pretendemos evaluar los avances de la actual administración sobre el tema de juventud. Es una valoración que recoge lo expresado en el plan de desarrollo y los logros alcanzados durante el periodo de Garzón. Aunque en la parte inicial se hace una corta alusión al enfoque que sobre este tema tuvo la administración del alcalde Mockus, su mención pretende mostrar la fase en la cual encontró la administración del alcalde Garzón este asunto, no aspira a ser un estudio comparativo.

El plan de la administración se construye sobre el enfoque de derechos, una apuesta llamativa en lo social pero con grandes complejidades en su implementación. Dicho enfoque podríamos denominarlo holístico, se trata más de una cosmovisión que sencillamente de un énfasis.[107]

107. Ver Marco Segone. "Evaluación democrática". Documento de trabajo No. 3. Unicef. Oficina regional para América Latina y el Caribe, mayo de 1998. pp. 40-44.

Piensa las políticas bajo criterios, que se ubican en el contexto de los derechos humanos como derechos sociales.

De acuerdo con Segone, pasar a un enfoque de derechos significa, entre otras cosas, desarrollar una transformación que va:

Transformación del enfoque de derechos

Cuadro 32

DE	A
Enunciados éticos	Compromisos vinculantes
Necesidades básicas	Derechos
Verticalismo	Horizontalidad
Políticas	Política pública
Sociedad civil como opción	Sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales
Asistencialismo	Inversión en instituciones y práctica culturales para el desarrollo
Centralismo	Descentralización
Enfoque sectorial	Intersectorialidad
Individuos	Familias
Representación	Participación
Programación desde la oferta	Programación desde la demanda

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

De allí que utilice principios tales como: interdependencia e indivisibilidad, universalidad, la no discriminación, el mejor interés del joven.

El enfoque de derechos parte de las nuevas realidades de la política y la sociedad, considerando nuevos actores sociales como la sociedad civil y la familia. En esencia, bajo la presunción de que hoy lo público desborda la esfera puramente gubernamental y se instala en los espacios no estatales.
Asume la participación como uno de sus componentes principales, puesto que los jóvenes son interpretados como agentes de su propio desarrollo.

Por último, es fundamental en este enfoque tener en cuenta que no se trata de diseñar políticas basadas exclusivamente en resultados, sino sobre todo en procesos, porque se comprende que "... el logro de derechos tiene lugar a través de periodos medianos y largos, los resultados de los cuales son difíciles de medir y cuantificar". Es por estas razones que el enfoque de derechos le presta una atención central al empoderamiento y la creación de capacidad como fuentes de su accionar político.

Esta primera reflexión dibuja el panorama que servirá de plano problemático del presente trabajo. En primer lugar, porque nos permite constatar una complejización de los esfuerzos institucionales en la práctica de políticas poblacionales, incluidas las que tienen que ver con jóvenes. Las políticas que de manera tradicional se ponían en acción combinaban básicamente el enfoque de riesgo con el enfoque de capacidades, algo que se vio resituado con la puesta en marcha de un enfoque de derechos durante la administración Garzón. Con esto, no queremos decir que los esfuerzos de las políticas ulteriores deban necesariamente terminar en este tipo de combinación de enfoques, mas es indudable que la visibilización de una problemática como la que mostraremos con este espíritu en este trabajo, es significativa a la hora de hacer un balance objetivo de la política de juventud en Bogotá. En segundo lugar, porque permite constatar los límites de la acción pública, incluso ante pretendidas visiones cuyo deseo es que ésta debe controlar todo el espectro social, y la existencia de una compleja exterioridad social que no acaba aún de ser estimada como un potencial significativo de producción de política y de bienestar.

De manera evidente, a la luz de sus propios documentos, la administración de Bogotá define su gobierno a partir de una categorización que no elude lo social. Se trata de materializar derechos humanos y sociales y no exclusivamente de hacer garantismo formal.

El marco de la definición de gobierno es la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, la posibilidad de avanzar en la garantía de estos derechos y de disminuir las desigualdades injustas y evitables, el énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. El gobierno local de Bogotá quiere cumplir el pacto constitucional allí donde éste sugiere materialización de derechos, en clara contravía con la política nacional elusiva de esta posibilidad. Pero es a la vez consciente de sus limitaciones y sus alcances, pues considera su principal herramienta de acción: la redistribución; en principio, como su propio ejercicio lo ha demostrado, en cuanto a la reorganización de la inversión pública y sus prioridades, aunque siempre y cuando se propicie la productividad y el crecimiento de la riqueza, que es lo que en definitiva constituye la fuente social de la redistribución.

Una primera duda que surge con respecto a la probabilidad de cumplir con este cometido para la juventud, tiene que ver con la posibilidad real de la administración de la ciudad para superar o transformar el marco institucional que delimita su gestión. En términos reales, ¿puede cumplirse ese pacto si no se trabaja en función de resolver las propias ataduras legales que lo constriñen? Por ejemplo, la ley 100, la normatividad sobre flexibilidad laboral o la política económica que apuntan cada vez más a liberalizar la economía sin acciones compensatorias para jóvenes con bajos ingresos y poca capacidad de movilidad laboral.

La estrategia de política se plantea en este contexto, precisamente: propiciando "la creación y la redistribución de la riqueza", con el objetivo de reconocer "…las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y [haciendo] de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado". Por tanto, "…la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas".

La iniciativa de la política social es una iniciativa integral de gobierno que ha de ser recogida de manera participativa por la sociedad. De lo que podemos concluir que esta concepción de política pública e institucional lleva la impronta de la llamada "corresponsabilidad", leída ya no sólo en términos de una ciudadanía abstracta, sino de una ciudadanía de los derechos.

En primer lugar, sostendremos la hipótesis de que en la administración existe una formulación de lo juvenil como objeto de política pública, en las claves antes enunciadas.

Bien, el joven se definirá principalmente como un sujeto social activo, un sujeto de derechos. Este sujeto social es diverso y debe ser comprendido como un potencial que ha de ser estimulado por políticas públicas integrales, capaces de desarrollar la igualdad, pero al mismo tiempo de reducir los riesgos que producen ciertas conductas asociadas con los jóvenes. Lo juvenil debe estimularse, como una identidad "…en el contexto de una cultura de trabajo y productividad, formación artística, educación política y sistemas de participación".

El plan de desarrollo sustenta una serie de programas, proyectos y "compromisos" con la población joven a lo largo de sus tres ejes. Programas y proyectos que fueron ejecutados por diversas instituciones que en el organigrama del distrito cumplían funciones en este sentido. Además, fue creado el programa especial Jóvenes sin indiferencia, adscrito al despacho del alcalde mayor con funciones más de coordinación que de ejecución. En la mitad de la administración se comienza a formular la Política Pública de Juventud que es aprobada al final del tercer año.

Al terminar ese mismo año se da en el Concejo de la ciudad la aprobación de la reforma administrativa, que establece una nueva estructura para gerenciar de manera más eficiente los recursos y la gestión pública. El tema de juventud, como era de esperarse, también sufre algunas transformaciones en la nueva estructura. Bajo esos presupuestos se desarrolla la gestión sobre juventud en esta administración y en ese contexto será evaluada en el presente documento.

Antecedente inmediato: la juventud en la administración Mockus[108]

Durante la administración del alcalde Antanas Mockus se delinearon una serie de referentes de política de juventud, cuyo centro era la siguiente definición:

"La juventud es un estado pero, a la vez, es parte de un proceso continuo; es algo individual pero profundamente determinado por un contexto social; es, en fin, un presente pero también la esperanza o el temor de un futuro. No es extraño, en consecuencia, que la juventud se halle marcada por el signo de la indeterminación pero que, al mismo tiempo, sus características contribuyan a determinar el porvenir".[109]

Fue en el marco de esta formulación en la que se apostó a una construcción por consenso del concepto de juventud referenciado en una determinada idea de sociedad y un concepto de desarrollo.

Pretendía entenderse de mejor manera lo que se denominó el proyecto de vida de los jóvenes, visto desde las capacidades, las oportunidades y las acciones: "una juventud que se encuentra en un contexto social, económico y político del que depende en alto grado tanto una oferta real (o potencial) de oportunidades como la posibilidad de adquirir capacidades que, a su vez, permitirán a esa juventud elegir entre las oportunidades disponibles, las que resulten de su interés, en función de los proyectos de vida individuales y colectivos, y convertirlas en opciones de vida".[110]

108. Los documentos base de esta breve presentación son: Carlos Zorro Sánchez. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Bogotá, Departamento de Acción Comunal Distrital/CIDER, 2004. DAACD y CIDER. Política Pública de Juventud de Bogotá. Bogotá, CIDER, 2005. Política de Juventud. Escenarios y estrategias para el próximo decenio. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. p. 5.

109. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Op. cit. p. 36.

110. Ibíd. p. 39.

La política, para responder a su enfoque integral de juventud, definió cinco enfoques de sociedad desde diferentes perspectivas: la sociedad del riesgo, la sociedad del control, la sociedad red, la sociedad intercultural y la sociedad del conocimiento; a partir de éstos se esperaba mejorar la comprensión de los cambios que actualmente sufre la sociedad, aprovechando las visiones más optimistas y tomando las medidas necesarias para contrarrestar sus aspectos negativos e identificar los cambios sociales que afectan el futuro de los jóvenes bogotanos, para así potencializar su transformación.

La concepción del desarrollo fue expuesta desde los planteamientos de Amartya Sen, en la que se incluyen tres categorías básicas: capacidades, oportunidades y acción; para definirlo como: el "incremento en la libertad para elegir y materializar opciones de vida, individual y socialmente satisfactorias".[111] Un concepto que daría cuenta a la perfección de procesos de transformación social e individual aplicables a una perspectiva de juventud.

En este sentido, se tomó como objetivo general de la política: "Brindar a los jóvenes bogotano(a)s sin exclusión, un conjunto de oportunidades individuales y colectivas que les permita elevar sus capacidades para que, mediante la acción[112] que ellos y ellas mismo(a)s realicen, puedan convertir en realidad sus proyectos de vida en beneficio propio y de la sociedad de la que hacen parte". Partiendo de este objetivo se explican los cuatro elementos que hacen parte central del documento de Política de Juventud (marco conceptual, escenario tendencial, proyección anhelada y escenario deseable).

Los tres primeros términos enumerados sirven de punto de referencia para los lineamientos de la política de juventud, que se ven reflejados en sus orientaciones básicas y sus ejes estratégicos. Por su parte, el concepto de proyecto de vida, además de ser punto de articulación, se configura como posible meta de la política, a través del mejoramiento de la calidad de vida.

A continuación, se nombrará el alcance que se pretendía en la Política de Juventud para los tres primeros conceptos:

111. Política Pública de Juventud de Bogotá. Op. cit. p. 25.

112. Cuando se habla del concepto de acción, a través del documento también se identifica con el nombre de agencia, entendida como acción y/o gestión propia de los jóvenes.

- Oportunidades: "se entienden como la oferta de un conjunto de posibilidades de realización individual y colectiva, materiales y de otra índole, que se ofrecen a cada miembro de la sociedad. Entre estas oportunidades se encuentran, entre otras, las que permiten la subsistencia material de las personas, las que hacen posible su formulación en las diferentes dimensiones de la existencia humana, las que ponen a su disposición los servicios que se consideren indispensables para una vida digna, las que componen en relación con otras personas y las que promueven su intervención como sujetos activos en los procesos que afectan su existencia".[113]
  En síntesis, las oportunidades dadas a la juventud dependen de los derechos que les corresponden como seres humanos.
- Capacidades: "son el conjunto de factores (recursos) que permiten a una persona o a un grupo acceder a las oportunidades de su interés (opciones) que le son ofrecidas. Estos factores son heterogéneos: los hay de carácter puramente económicos (físicos y financieros), pero los hay también de 'capital humano' (formación y experiencia que pueden ser también económicos, pero que van más allá de lo puramente económico), o de 'capital social' (disposición de actuar colectivamente a través de redes y organizaciones sociales, basadas en la confianza entre los actores que hacen parte de una sociedad) y de naturaleza política (capacidad de exigir a las instituciones)".[114] En este punto se hace énfasis en el papel de los jóvenes para aplicar las capacidades adquiridas, con el fin de convertir la realidad en un proyecto de vida.
- Agencia:[115] "en estos lineamientos se entenderá como sinónimo de acción o, eventualmente, de gestión. Ella no es otra cosa que la posibilidad de convertir en realidad, mediante la propia acción de los interesados, las opciones que conducen a la realización individual o colectiva. En tal virtud es ella la que finalmente determina la posibilidad de lograr los objetivos de la política. No basta con tener oportunidades o con disponer de amplias capacidades, si no nos movilizamos con el mayor empeño a aplicar nuestras capacidades en la materialización de las opciones que hemos seleccionado". [116]

113. Política Pública de Juventud de Bogotá. Op. cit. p. 26. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Op. cit. p. 39.
114. Política Pública de Juventud de Bogotá. Op. cit. pp. 26 y 27. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Op. cit. p. 39.
115. El poner en primer plano las capacidades, las oportunidades y la dinámica de la acción hace que la política no se base en la solución de carencias de los jóvenes, sino que acude al potencial y a la acción constructiva de los mismos.
116. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Op. cit. p. 40.

En este mismo sentido, se toma como pieza del marco conceptual la consideración de la realidad sociopolítica y económica de los jóvenes, partiendo del aspecto neurálgico de la crisis, que para el documento se refleja en la exclusión a la que se ven sometidos diversos sectores de la sociedad, lo que ha impedido que gran cantidad de la población no pueda participar en la construcción de su futuro, en un mundo que es evidentemente competitivo. Esto obliga a preguntarse cómo se ven los jóvenes bogotanos en un contexto local, nacional y global, y así entender que la evolución de la juventud en Bogotá a diez años depende del acceso que tenga a las oportunidades y su capacidad de aprovecharlas.

De esta manera, se le apuesta desde la política a encontrar claves para el futuro de la juventud y, por ende, para la construcción de su proyecto de vida. A través de la formación, por medio de factores como la educación formal y el medio social, forjando así una identidad que puede ser individual o colectiva y que, a su vez, refleje su personalidad y sus sueños.

Es así como se plantean los siguientes ejes estratégicos de la política de juventud y las estrategias para lograr dichos propósitos:

- Elevar las capacidades de los jóvenes, mediante la formación.

  Para materializar el tema de las capacidades, antes descrito, se propone superar las restricciones que se les presentan a los jóvenes en su entorno mediato e inmediato, en términos de formación, liderazgo, convivencia y reconocimiento de derechos y responsabilidades. En ese sentido, las estrategias se centran: en el ámbito familiar, a través de la formación en valores; en el ámbito educativo, facilitando la relación con su entorno, que se entiende desde el punto de vista de la sexualidad responsable y la inserción de los jóvenes a las actividades productivas; en el ámbito del vecindario, a través de la prevención integral; en el ámbito social, impulsando procesos de formación en apropiación de la ciudad y diálogo intergeneracional; finalmente, en el ámbito institucional, por medio de la formación que favorezca a la interacción entre los funcionarios y los jóvenes.

- Promover un proceso de inclusión que brinde igualdad de oportunidades a todos los jóvenes bogotanos.

  A través de este lineamiento se esperaba superar las condiciones de exclusión de la población joven. Para ello, el ámbito de familia le apostaba a la formación en valores, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la identificación de talentos y aptitudes. En el ámbito educativo, las estrategias se agrupaban en generar convivencia, ampliar cobertura en educación básica,

técnica, universitaria y no formal; en el ámbito del vecindario, por medio de la creación de espacios de acción y organización juvenil; el ámbito de medios de comunicación propendía por la formación y consolidación de nuevos escenarios de participación. El ámbito de los servicios y la protección integral, conforme a su nombre lo indica, buscaba generar mejores condiciones de salud, seguridad social, infraestructura y prestación de servicios utilizados por los jóvenes; por ultimo, el ámbito urbano y rural tenía como estrategia central generar el acceso a oportunidades productivas, a través de la promoción del trabajo para los jóvenes sin que esto implicara deserción estudiantil.

- Impulsar la acción sostenida de los jóvenes, a través de la cual contribuyan, con sus capacidades y con las oportunidades de que disponen, a la construcción de un futuro mejor para la ciudad, que les permita su realización individual y colectiva.

El lineamiento de la acción se centra en tratar de superar la falta de información, formación y organización a través de la participación. Para ello define dos ámbitos. El ámbito inmediato, que se fundamenta en lo productivo, a través de la formación para el trabajo y el apoyo a proyectos juveniles con énfasis en lo empresarial. Y el ámbito institucional, que propendía por la formación para la participación, la consolidación de espacios participativos por medio de su reglamentación y, finalmente, la promoción de alianzas interinstitucionales en torno al tema de la juventud.

La evaluación de lo que se hizo en materia de jóvenes durante esta administración se puede resumir en lo siguiente:[117]

En la administración Mockus se puso un énfasis especial en los programas enfocados a la productividad, tanto así que se desarrollaron siete en contraste con los seis de cultura ciudadana y justicia social.

En cuanto al presupuesto, también se acentuó en productividad, independientemente de que en los objetivos pareciera tener prioridad "cultura ciudadana", esto implica un claro sesgo de política o un problema de coordinación y planeación de objetivos con respecto a presupuestos.

[117.] Datos tomados del documento "Análisis de enfoque político del Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo de Antanas Mockus".

Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado
Ejecución del plan de inversiones 2001-2004
Millones de pesos 2003

Cuadro 33

OBJETIVOS	Programado BVTL 2001-2004*		PRESUPUESTOS ASIGNADOS Y EJECUTADOS 2001-2004				
		Total ejecutado 2001-2003 Corte a 30/09 6= 2+4	% de ejecución a 30/09 frente a programado BVTL 8=6/1	Total ejecutado con proyección 31/12/2003 9=2+3	% de ejecución proyectado a 31/12 frente a programado BVTL 10=9/1	Total presupuesto 2001-2004 11=2+3+5	% de recursos asignados 2001-2004 frente a BVTL 12=11/1
Cultura ciudadana	587.200	294.190	50%	369.222	62,9%	581.701	99,1%
Productividad	5.422.712	2.220.869	41%	3.109.977	57,4%	4.109.102	75,8%
Justicia social	2.901.219	1.419.974	49%	1.763.688	60,8%	2.700.852	93,1%
Educación	4.015.015	2.052.011	51%	2.389.794	59,5%	3.418.563	85,1%
Ambiente	692.206	304.044	44%	420.411	60,7%	645.677	93,3%
Familia y niñez	467.860	176.731	38%	201.187	43,0%	296.836	63,4%
Gestión pública admirable	893.227	523.509	59%	735.541	82,3%	922.466	103,3%
SUBTOTAL	14.979.439	6.991.327	47%	8.989.819	60,0%	12.675.196	84,6%
Ejecución 2001 a la fecha de armonización de los planes Por la Bogotá que queremos y Bogotá para vivir todos del mismo lado		1.262.362		1.262.362		1.262.362	
TOTAL	14.979.439	8.253.689	55%	10.252.181	68,4%	13.937.558	93,0%

***Fuente:** Datos del autor basados en información suministrada por la Administración Distrital.

* IPC utilizados: 2002: 6,99%; 2003: 6%.

La productividad es también una categoría transversal, pues, por ejemplo, marca de manera decidida la orientación de los programas de cultura ciudadana, enfocados hacia una formación para una ciudad productiva y una cultura ciudadana del recaudo; para una ciudadanía de confianza con las instituciones distritales que genere aportes voluntarios al desarrollo de los planes distritales. Los programas en general de esta administración fueron definidos con un saldo productivo; tanto así que el joven es visto como un agente productivo, desde el punto de vista de su formación, como potencial económicamente activo, educado productivamente para su inserción laboral en el contexto de una ciudad, también productiva.

La participación de los jóvenes está transida de esta idea productivista, pues "...nos encontramos con una visión donde se participa desde lo decidido, se decide en cómo se hace, no en lo qué se va a ser".[118] Hallamos entonces, en la práctica, no sujetos jóvenes autónomos, sino agentes predefinidos productivamente. También en este campo, los esfuerzos se dirigieron hacia una transformación de la cultura de solución de conflictos fortaleciendo los nexos de solidaridad, capacitando a los jóvenes y transformando las disposiciones legales.

Las acciones emprendidas en el tema de participación juvenil no son, sin embargo, del todo claras: "En la parte juvenil no hay claridad sobre las organizaciones de este tipo que fueron fortalecidas; sumado a esto, aunque la creación de los consejos juveniles es un paso importante y obligado, llama la atención que sólo 14.174 jóvenes participaron, equivalentes a menos del 10% de la población joven total de Bogotá, sumado a que con el paso de los años no se ha visto una organización joven consolidada, que ofrezca debate conjunto en cuanto la Política Pública de Juventud".[119]

En otros programas y proyectos de la administración Mockus como el "Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores, y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos" y la organización ciudadana, a pesar de que se pretendió apoyar las organizaciones juveniles en su conformación y fortalecimiento, la cobertura, prioridad y alcance no tuvieron mayor impacto: "...dentro de las acciones ejercidas, la administración distrital promovió la organización escolar, el acompañamiento y fortalecimiento a 277 organizaciones[120] y apoyó la creación de 26, entre ellas Comités de Jóvenes Promotores del Deporte".[121]

Por su parte, en el objetivo de productividad, en los proyectos, desde los colegios se buscó generar habilidades que mejoraran en los jóvenes su probabilidad de inserción y éxito laboral,[122] con alianzas entre la SED y el sector productivo, beneficiando a 122 estudiantes de 11 colegios. Además de 270 jornadas de sensibilización, con apoyo de la Cámara de Comercio y la formación en herramientas Microsoft en 93 colegios, con la participación de 3.500 estudiantes.

118. Ibíd.
119. Ibíd.
120. Organizaciones juveniles, de recicladores, de población desplazada, Juntas de Acción Comunal, Comités de Convivencia y Seguridad y Escuelas de Seguridad, Consejos Tutelares, Red del Buen Trato.
121. "Análisis de enfoque político del Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo de Antanas Mockus".
122. El trabajo en equipo, comunicación en público, adaptabilidad, orientación permanente al aprendizaje y vocación de servicio, entre otros.

También se adoptaron modelos internacionales de reconocido éxito, consolidando el modelo de Politécnicos comunitarios-educación laboral para el distrito, liderado por el sector empresarial y coordinado por medio de la promoción de una oferta acreditada de programas educativos basados en competencias.

Con el fin de mejorar las condiciones para conseguir empleo y generar ingresos, las acciones de la administración distrital se focalizaron a los grupos más vulnerables, como los jóvenes habitantes de la calle y población de estratos 1 y 2, con la creación de 135.742 nuevos empleos.

Aunque éstas son alternativas interesantes para la productividad, minimizan la oferta educativa al fortalecimiento del nivel técnico, tecnológico y de oficios calificados; dejando entrever la visión dada a los jóvenes de ciudadanos que entre más productivos más aumentan la competitividad de la ciudad. Además, no hay datos precisos sobre la cobertura a la población joven beneficiada.
Para la identificación de la oferta educativa formal de la ciudad se consolidó una base de datos con información de instituciones y programas de educación técnica profesional, tecnológica, profesional y postgrado; y se realizó la validación de una base de datos, con información por localidad de instituciones y programas de educación no formal. En cuanto a la creación de una bolsa virtual de empleo, su nivel de avance estuvo por debajo, pues no se creó.

En justicia social, para el apoyo de generación de ingresos a 40.000 personas en condiciones de mayor vulnerabilidad, fueron ayudadas 64.997 personas, de las cuales 7.332 eran jóvenes, con una participación del 6% en los beneficios de este proyecto.

Este apoyo a los jóvenes se prestó con énfasis en la formación artística: 2.520 participaron en procesos de ésta índole y 4.529 fueron capacitados en el programa tejedores de sociedad.

En relación con la protección integral para la población más vulnerable, aunque dentro de los grupos poblacionales se tienen en cuenta a los jóvenes y su avance se encontró por encima de lo programado, con 68.578 personas atendidas, los datos de la población juvenil beneficiada no están explícitos.

De igual manera, se brindó atención integral en los cupos a 68.578 personas,[123] 5.918 niños y jóvenes de 8 a 22 años habitantes de la calle fueron atendidos en los centros de IDIPRON y 721 menores de 0 a 18 años con limitaciones mentales fueron atendidos en Centros Satélites del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

[123] Niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, personas con limitaciones físicas o mentales, ciudadanos habitantes de la calle, con el objeto de reintegrarlos a sus familias o grupos sociales.

En el objetivo de educación, aunque no se construyeron 12 instituciones de las 17 que se habían programado por las dificultades financieras del distrito, la cobertura presentó grandes avances por la gestión de la administración a los inconvenientes financieros, se aumentaron los cupos en los colegios distritales a 110.000, se ofrecieron subsidios en instituciones privadas y colegios dados en concesión a 114.787 alumnos. De igual manera, se mantuvo el nivel de de alumnos matriculados en el sector público, e incluso se incrementó.

Aunque para el periodo de Mockus las metas en torno a la educación lograron un buen balance, se nota la falta de interés en el tema de la educación universitaria, lo que dejó grandes interrogantes y retos, para superar la visión de dar los niveles básicos de educación o formar desde lo técnico, dejando a un lado la formación profesional, asunto de suma importancia en lo que se refiere a los jóvenes.

En el tema ambiental, las acciones que se enfocaron a los jóvenes se dieron desde las instituciones educativas de diferentes localidades[124] y por medio de campañas de sensibilización y educación ambiental.

En el objetivo de familia y niñez, el programa Cartas de navegación para la política social pretendió formular y poner en marcha las políticas integrales con perspectiva de género para diversos grupos poblacionales, entre ellos los jóvenes, y promover mecanismos y escenarios de participación para éstos que los hagan visibles en la ciudad.

Para la implementación de la metodología de la política de juventud, coordinada por el Departamento Administrativo de Acción Comunal, se realizaron 23 talleres, 7 conversatorios y 3 reuniones con la participación de 1.183 personas. De igual manera, como insumo fundamental para el trabajo se realizaron y publicaron cinco estudios, denominados Estado del arte, Bogotá 1990-2000, que describen la situación de la niñez, la juventud, las mujeres, la vejez y las familias en Bogotá durante la década de los noventa.

En las Cartas de navegación, "…se inscribe el proyecto de Políticas y modelos de intervención para la juventud, al cual ya nos hemos referido y cuya meta es formular unos lineamientos de política para este grupo poblacional".[125] Así, se abre camino a la formulación de los lineamientos y de la Política de Juventud de Bogotá, con la aclaración de que el documento de ésta no alcanzó a ser adoptado en forma de norma.

124. Puente Aranda (15), Ciudad Bolívar (8), San Cristóbal (25) y Rafael Uribe (20).

125. Hacia una política para la población joven de Bogotá. Op. cit. p. 80.

En conclusión, el enfoque de política se planteó entre lo que allí se denominó el ciclo y el proyecto de vida, con el enfoque de capacidades o el desarrollo de las mismas como punto de articulación.

Es así cómo la política aprovecha esta definición para gobernar en función de incluir a los jóvenes en una perspectiva de ciudadanía vinculada a la productividad social en términos de capital humano y de desarrollo futuro de la ciudad, sin dejar de definirse lo juvenil en términos de riesgo, pues incluirlos significa además materializar lineamientos de "justicia social", concebida en términos de incorporación al Sisbén de más del 80% de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) , de cobertura de vacunación y de conciencia pública sobre el buen trato familiar y la ley contra el maltrato. Aunque también desde principios básicos de política social, paradójicamente redistributivos:

A. El reconocimiento del Estado social de derecho como garantía para el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

B. La redistribución de la riqueza para lograr la equidad y la justicia social.

C. Las acciones afirmativas en la perspectiva del derecho a la igualdad.

Una evidente contradicción en los términos, puesto que los énfasis fueron claramente productivistas.

La política de juventud en la administración de Luis Eduardo Garzón

Una vez comprendido el estado de la cuestión hasta la administración anterior, pasamos a la evaluación de la política de juventud de la presente administración, con los siguientes indicadores.

En primer lugar, es importante decir que el tema de juventud fue formulado inicialmente en el plan de desarrollo como una de sus políticas generales, en el artículo 6.[126]

[126] "Articulo 6. Se fortalecerán y promoverán las políticas, instancias, estrategias y programas para la juventud, brindando mecanismos, escenarios y oportunidades que garanticen el ejercicio de sus derechos, la participación con decisión, el reconocimiento de su diversidad y la elevación de sus capacidades en función de fortalecerla como un sujeto político para la realización de sus proyectos de vida y la construcción de una sociedad justa y democrática.
Se fortalecerán las políticas públicas en materia de prevención integral del uso indebido de sustancias psicoactivas y de formación en salud sexual y reproductiva; igualmente, se adoptarán mecanismos efectivos para el diseño y apoyo a la gestión productiva de iniciativas colectivas de los jóvenes profesionales y no profesionales". Plan de desarrollo 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". p. 3.

Es fundamental, a la hora de evaluar la política juvenil de la administración Garzón, no perder de vista que ésta se ha desarrollado en dos momentos distinguibles con claridad. Y la división no es arbitraria, puesto que corresponde a la realidad de las prácticas de política en este campo. En efecto, encontramos ya en el plan de desarrollo una serie de formulaciones que explicita el tema en el marco del enfoque de derechos. De allí que una de las metas centrales del plan contemple, para el caso de los jóvenes, la tarea de la formulación de la Política Pública de Juventud para Bogotá. Dos cosas deben ser resaltadas al inicio de este análisis. En primer lugar, no existe antecedente de la presencia del tema en otros planes de desarrollo anteriores como en el de la presente administración; y, como ya lo hemos dicho, en consecuencia, con el enfoque propuesto de derechos es indispensable avanzar en construcciones de política que impliquen el desarrollo de procesos sociales, de tal manera que se hace necesaria la construcción de políticas públicas poblacionales.

Los dos momentos diferenciados, pero a la vez interrelacionados, son:

a) La política de juventud en el plan de desarrollo. Implementación y cumplimiento de sus actividades y metas en los ejes del plan.
b) La formulación e implementación de la Política Pública de Juventud[127] para Bogotá.

Estos dos momentos pueden ser descritos de la siguiente manera:

a. Primer momento. Se caracteriza por lo siguiente:

- Reubicación y localización del tema en el organigrama institucional.
- Implementación de los objetivos, estrategias, metas y proyectos prioritarios que contempla el tema de juventud.
- Ejecución de la fase inicial de uno de los objetivos básicos del eje social del plan, como es el de la formulación, implementación y gestión de la Política Pública de Juventud a través de un sistema distrital.

b. Segundo momento. Este momento abarca la segunda y tercera etapa de la definición y materialización de la Política Pública de Juventud de Bogotá, es decir, la implementación y gestión de la PPJ.

[127] En el presente texto diferenciamos política de juventud de Política Pública de Juventud (PPJ). La primera se refiere a las definiciones de política que unilateralmente consignó la administración distrital en el documento del plan de desarrollo. Y la segunda, a un proceso concertado entre administración y sociedad, es decir, entre institucionalidad y jóvenes, para producir una definición concertada de política de mayor calado y legitimidad.

El enfoque de derechos al privilegiar el trabajo y la acción por procesos, antes que sólo por resultados, sugiere la aplicación de instrumentos de evaluación de política acordes con esta determinación, es decir, aplicación de instrumentos diferenciados por sectores, que a su vez se disponen por fases de articulación crecientes y sistemáticamente más complejas.

El acuerdo 119 del 3 de junio de 2004 planteó que: "El plan de desarrollo tiene una perspectiva de derechos humanos. Esto quiere decir que ésta atraviesa, permea y fundamenta todos y cada uno de los elementos constitutivos del plan. Los derechos se expresarán en sus tres dimensiones: reconocimiento, redistribución y participación, y se formularán integralmente; a partir de su defensa, protección y garantía".[128]

La evaluación de la política por indicadores debe tomar como referencia, en la lógica de la corresponsabilidad, la capacidad institucional de cumplimiento de sus obligaciones en las dimensiones del reconocimiento, la redistribución y la participación. Y al mismo tiempo la capacidad social comprometida, amarrada por las definiciones institucionales de defensa, protección y garantía de los derechos.

Estas dimensiones debieron traducirse a indicadores específicos según los derechos que hacen parte del compromiso de la política definida por el plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". En el caso de los derechos de las y los jóvenes, hicimos el ejercicio de tomar los derechos correspondientes y tratar de ubicarlos según sus indicadores a partir de lo formulado por el documento de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). El resultado pretendido era desarrollar un instrumento de medición de la política de juventud del plan según las reglas y propósitos que él mismo se planteó. Como veremos más adelante, el nivel de formulación del tema de jóvenes no alcanzó plenamente este estatuto. Ahora bien, hemos identificado con claridad dos fases en lo que corresponde a la administración actual.

128. Plan de desarrollo 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". p. 17.

1. Derechos de los jóvenes en el plan de desarrollo e indicadores de evaluación de la política

La política definida para la población joven se concentró en desarrollar acciones para un conjunto de problemáticas juveniles asociadas con la necesidad de transformarlas en un enfoque específico de derechos; de allí la diferencia entre lo formulado en el plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia" con lo planteado sobre los derechos de los jóvenes en la Política Pública de Juventud aprobada en octubre de 2006.

El énfasis de este plan se puso en un campo que podríamos relacionar con los derechos económicos, sociales y culturales (potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad), aunque se definieron acciones en el campo de los derechos colectivos, civiles y políticos; y en la promoción, protección y restablecimiento de los derechos y prevención de las causas asociadas con su vulneración (derechos e inclusión social de jóvenes). La administración distrital privilegiará acciones de sensibilización y afectación de imaginarios en torno a la garantía de derechos, la inclusión y la equidad; en provecho del potencial que representa la diversidad juvenil, considerado también como un factor para la inclusión social en diferentes programas, creando oportunidades y alternativas afectivas, creativas, críticas, lúdicas, comunicativas, productivas, comunitarias, ecológicas y de construcción social de sentido existencial. El desarrollo de capacidades para asumir nuevos roles juveniles, la sexualidad y procreación responsables, la orientación vocacional y profesional, el reconocimiento de sí mismos, de otros y de la ciudad que contribuyan a la formación de sujetos éticos, estéticos, políticos y de derechos. Se emprenderán proyectos y acciones para la prevención integral de problemas relacionados con la violencia intrafamiliar, las infecciones de transmisión sexual (ITS), el embarazo no deseado en adolescentes y el uso indebido de drogas; y para la promoción de la salud sexual y reproductiva, hábitos de vida saludable, orientación vocacional y ocupacional, identidades juveniles en el contexto de una cultura de trabajo y productividad, formación artística, educación política y sistemas de participación. Se creará la instancia para la formulación, implementación y gestión de la Política Pública de Juventud a través de un sistema distrital, adoptando las políticas, estrategias, programas y mecanismos de acción interinstitucional e intersectorial que

contribuyan a la realización plena de los derechos de la juventud y a la disminución de todas las formas de desigualdad, inequidad, indiferencia, exclusión, violencia y discriminación contra los y las jóvenes. Y por último, se implementarán mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial que permitan aunar esfuerzos para generar nuevos cupos en educación superior universitaria, técnica y tecnológica.

En razón de lo anterior consideramos, en un principio, la evaluación de la política para jóvenes formulada en el plan desde el punto de vista que él mismo ha puesto como objetivo prioritario, en tanto focaliza esfuerzos en los sectores más vulnerables de la población joven para que sean incluidos socialmente. Habría que establecer aquí qué oportunidades en efecto se generaron con carácter sostenible y permanente, qué indicadores de inclusión social de los jóvenes han logrado "estabilizarse" de manera progresiva, así como un análisis de la participación como derecho, puesto que se cumplió con el objetivo de la formulación y aprobación de la Política Pública de Juventud sólo hasta el final de la administración, lo que no deja espacio para comprobar su materialización e impactos. La política del plan define una variable clara de coordinación intersectorial que refleja también con claridad el sesgo del enfoque de derechos; este indicador técnico debe ser valorado en función del conjunto de lo planteado por el plan para la población joven, incluida la reforma organizativa del distrito y la nueva ubicación del tema juvenil en la misma. Es probable que en el cotejo entre el campo de la inclusión propuesta y las cifras definidas, se hagan visibles problemas en el diseño mismo de la política del plan, en su capacidad de percibir de forma adecuada las diversas problemáticas juveniles que deberían ser resueltas con arreglo a líneas de base que permitieran planear con claridad metas, objetivos, programas. Ésta es la primera evaluación que haremos en el presente documento.

En segundo lugar, y como ejercicio complementario que ayude a apreciar alcances, pero también complejidades a la hora de hacer una política con enfoque de derechos, hemos de contrastar con estándares ideales planteados a nivel internacional en el contexto de este mismo enfoque para jóvenes. Así pues, asimilaremos el conjunto de derechos fundamentales cobijados por el plan con lo definido al respecto, de la siguiente manera.

Los derechos económicos, sociales y culturales a los que podrían asociarse las problemáticas por resolver en el plan de desarrollo de Bogotá de la presente administración, que habrían de ser estimados con indicadores de acuerdo con el documento de la OIJ, serían: educación, salud, trabajo y cultura, más aquéllos que garantizan mínimos de calidad de vida material. Los indicadores correspondientes son:

Salud: Existencia de un programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes. (A) Tasa de mortalidad por causa del VIH/SIDA de la población entre 15-24 años, menos la tasa de mortalidad por causa del VIH/SIDA en un año determinado en la población de 25 años y más. (B) Relación entre la tasa de mortalidad por causa del VIH/SIDA de la población entre 15-24 años con respecto a la de la población de 25 años y más. (C) Relación entre la tasa de mortalidad por causa del VIH/ SIDA en las mujeres entre 15-24 años con respecto a la de los hombres entre 15-24 años.

(A) Tasa de mortalidad por causa de enfermedades transmisibles de la población entre 15 y 24 años. (B) Relación entre la tasa de mortalidad por causas transmisibles de la población entre 15-24 años con respecto a la de la población de 25 años y más. (C) Relación entre la tasa de mortalidad por causas transmisibles de las mujeres entre 15-24 años con respecto a la de los hombres entre 15-24 años.

(A) Esperanza de vida al nacer de los jóvenes entre 15 y 29 años. (B) Relación entre la esperanza de vida al nacer de los jóvenes entre 15-29 años respecto de la población de 30 años y más. (C) Relación entre la esperanza de vida al nacer de las mujeres entre 15-29 años respecto de los hombres entre 15-29 años. Protección social: Relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que está afiliado a un sistema de previsión social, con respecto a la proporción de los mayores de 29 años. Relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que están afiliados a un sistema de salud, con respecto a la proporción de los mayores de 29 años. Proporción de jóvenes entre 15 y 19 años que usaron alguna Maca moderna en la última relación sexual. Proporción de jóvenes que utilizaron preservativo en su última relación sexual sin su pareja habitual. Proporción de jóvenes que tienen acceso a un sistema de salud.

Empleo: Existencia de una ley que regule el trabajo de los niños y jóvenes consistente con la normativa internacional expresada en el tratado vigente de la OIT. Relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años ocupados con respecto a la proporción de adultos entre 30 y 64 años. Relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que trabajan con contrato con respecto a la proporción de los adultos entre 30 y 64 años. Relación entre el ingreso medio por trabajo de los jóvenes entre 15 y 29 años con respecto al de los adultos entre 30 y 64 años. Relación entre la proporción de jóvenes desempleados con respecto a los adultos entre 30 y 64 años. Proporción de jóvenes que trabajan con contrato.

Educación: Existencia de una ley de enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Existencia de una ley de enseñanza secundaria gratuita y obligatoria. Relación entre la tasa de analfabetismo funcional de los jóvenes entre 15 y 29 años con respecto a la población de 30 años y más. Relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que han completado la enseñanza primaria (EP) con respecto a la proporción de los mayores de 29 años. Relación entre la proporción de jóvenes entre 20 y 29 años que han completado la enseñanza secundaria (ES) con respecto a la proporción de los mayores de 29 años. Relación entre la proporción de jóvenes entre 20 y 29 años que asisten o han asistido a la enseñanza superior (ESup) con respecto a la proporción de los mayores de 29 años.

Vivienda, hogar, seguridad: Existencia de un programa nacional para subsidio de vivienda a jóvenes casados o convivientes de 24 años y más. Proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que son jefes o jefas de hogar. Proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que residen en viviendas con más de un hogar. Número de jóvenes entre 15 y 29 años que declaran ser jefes o jefas de hogar. Proporción de jóvenes entre 25 y 29 años que residen en una vivienda propia. Proporción de jóvenes que residen en viviendas sin agua potable. Proporción de jóvenes que residen en viviendas sin sistema de eliminación de excretas por alcantarillado. Proporción de jóvenes que residen en viviendas sin agua caliente. Proporción de jóvenes que residen en viviendas sin luz eléctrica. Bienes: Proporción de jóvenes que viven en hogares sin refrigerador. Proporción de jóvenes que viven en hogares sin TV. Proporción de jóvenes que viven sin línea telefónica fija. Proporción de jóvenes que viven en hogares sin radio.

Proporción de jóvenes que no tienen acceso a computadoras. Proporción de jóvenes que no tienen acceso a internet.

Violencia: Tasa de jóvenes que mueren por agresiones y lesiones provocadas por terceros. Tasa de violencia contra las mujeres jóvenes. Tasa de jóvenes condenados a presidio por cualquier delito.

Como el plan de desarrollo prioriza casi en exclusiva los esfuerzos para la población más vulnerable, manteniendo los indicadores estables en cuanto al resto de la población, sería importante seleccionar de los indicadores antes mencionados aquéllos que nos permitan medir de manera objetiva los impactos en este sector focalizado de la población.

2. Medición del proceso de formulación y redacción de la Política Pública de Juventud para Bogotá

Definido esto como el segundo momento y pensando en el carácter procesual del enfoque de derechos, a la evaluación de esta fase le corresponde dar cuenta de la manera como la administración distrital cumplió esta meta del plan. Los momentos más destacados del proceso pueden ser señalados así:

1) Acuerdo 159 del Concejo de Bogotá.
2) Redacción y discusión del documento borrador de la política.
3) Dinámica autónoma de discusión de la política y redacción del documento final.
4) Implementación.

La variable más importante para medir en este proceso debe ser la participación y la coordinación interinstitucional para cumplir con la meta de la política.

Redactado el documento y producido el decreto 484, la medición sólo tendrá alcance para la fase inicial de implementación.

Evaluación de la política de juventud de la administración de Luis Eduardo Garzón

El actual gobierno distrital proponía desde su plan de desarrollo que durante su administración sería objetivo básico "…una ciudad que haya definido y puesto en marcha un programa integrado y concertado de promoción del desarrollo económico, la competitividad, la productividad y el empleo, en forma articulada con su entorno rural y regional". En este sentido, el distrito debería haber actuado como promotor del desarrollo, para estimular a los diferentes agentes –gobierno nacional, empresariado, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanas– a comprometerse con una agenda para el desarrollo, a su vez que pondría en marcha los instrumentos a su alcance para dinamizar tal agenda.

Este plan fue formulado, como ya dijimos, desde el enfoque de derechos, expresados en sus tres dimensiones: reconocimiento, redistribución y participación; de esta forma, los derechos económicos, sociales y culturales, los colectivos y del ambiente, los civiles y políticos están presentes en todo el plan y cada uno de los grupos de derechos tiene una inserción particular en el plan e instancias precisas que se ocupan centralmente de ellos: el eje social se encarga de los derechos económicos, sociales y culturales, el urbano-regional de los colectivos y del ambiente, y el de reconciliación de los civiles y políticos.

En sentido estricto, el plan de desarrollo de Bogotá de la administración Garzón sitúa como objetivo básico, en el tema de juventud, la visibilización de los y las jóvenes como población objeto y, a la vez, sujeto de derechos. Al volverlos visibles en esta dimensión, prioriza su atención en el umbral de vulnerabilidad, con políticas de inclusión, de riesgo y de capacidades, en el entendido de que estas acciones los harán partícipes de una política pública en la que los derechos se hagan definitivamente política, para ser materializada. Entonces, el plan de desarrollo no resuelve en sí mismo la tarea de poner en ejecución el conjunto integral de los derechos de los y las jóvenes. Presupone su existencia y consagración constitucional y avanza en la tarea de convertirlos en realidad, con programas y metas que atacan la vulnerabilidad social de los y las jóvenes, dejando su definitivo desarrollo a la formulación de una política pública específica para esta población. La política del plan prioriza el aprestamiento institucional para cumplir con estos objetivos, sin descuidar los indicadores de riesgo en salud y la continuidad de acciones enfocadas al desarrollo de capacidades en educación, trabajo, cultura y recreación; así como una inclusión participativa con objetivos de ciudadanía juvenil en derechos. El pleno desarrollo del enfoque de derechos para la juventud de una manera integral, bajo los criterios de reconocimiento, redistribución y participación, haciendo posible su defensa, protección y garantía, será el resultado de un proceso que apenas queda dibujado en el plan y cuya formulación será el resultado de una construcción

de política que él mismo ha fijado para un segundo momento del proceso. Al mirar por ejes los objetivos, programas y metas, lo anterior salta a la vista con fuerza, de allí que se encuentren, a veces, sólo atisbos de política, flagrantes incongruencias de cifras propuestas y cumplimiento de metas y objetivos, es decir, un proceso en ciernes de política, cuya solidez se irá construyendo en el camino con algunas fortalezas y no pocas debilidades.

Eje social

de política que él mismo ha fijado para un segundo momento del proceso. Al mirar por ejes los objetivos, programas y metas, lo anterior salta a la vista con fuerza, de allí que se encuentren, a veces, sólo atisbos de política, flagrantes incongruencias de cifras propuestas y cumplimiento de metas y objetivos, es decir, un proceso en ciernes de política, cuya solidez se irá construyendo en el camino con algunas fortalezas y no pocas debilidades.

1. Lo prometido y lo ejecutado por la administración distrital

Teniendo en cuenta lo aprobado en el plan de desarrollo en relación con los jóvenes en el eje social, analizaremos comparativamente los programas definidos con respecto a esta población, en función de los porcentajes de cumplimiento reportados por la administración misma.[129]

Sector de educación

En este punto la propuesta del plan se caracteriza por estar centrada en la asignación de cupos, la mayoría de sus formulaciones hacen mención a ello, mientras que otras se refieren a alfabetizar y ofrecer becas, que al final termina siendo un cupo para acceder a la educación. En dos compromisos definidos para este sector la ejecución de la administración se identifica por ser sobresaliente, los cuales están relacionados con “alfabetizar y ofrecer educación básica y media a 100 mil jóvenes en extra edad y adultos”, meta que para 2007 alcanzó el 221,65% en su cumplimiento. Lo que falta por precisar en este tema es el porcentaje correspondiente a la población juvenil, el cual no se reporta. La otra meta perteneciente a esta categoría hace referencia a “generar 15 mil nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica”, que consiguió un 244,60% en su ejecución.

129.

Otro compromiso que pasó del 90% es la creación de 186.800 nuevos cupos en educación, aunque no es clara la diferencia entre aquéllos que les corresponde a los niños y los pertenecientes a los jóvenes. En cuanto al compromiso adquirido en las becas para educación superior, el gobierno distrital ha cumplido con el 77,86% de las prometidas. Pero presenta una calificación aceptable con respecto a la creación de "5 mil nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional", que al 2007 alcanzó un 51,76% en su cumplimiento.

Sector de salud

En esta materia, el compromiso asumido es el de "reducir el número de nacimientos en mujeres adolescentes de 15 a 19 años en un 17%". Para 2007 sólo había alcanzado un 35,29% en su cumplimiento.

Sector de integración social

Aquí, la meta oficial fue la de "vincular a 300 mil jóvenes a procesos de prevención integral del uso de sustancias psicoactivas" (SPA), sumada al tema de "la promoción de la salud sexual y reproductiva", que sería pertinente inscribirlo más bien en el sector de salud. En cuanto a los procesos en mención lo que se reporta no es consecuente, ya que aparece un conjunto de actividades que no evidencia el propósito inicial.

El porcentaje de cumplimiento de la meta fue del 62,82%, sin diferenciar lo que corresponde a la prevención de SPA y lo concerniente a la salud sexual y reproductiva.

Sector de cultura, recreación y deporte

Las acciones propuestas en estos temas se concentran en el fortalecimiento del programa Jóvenes tejedores de sociedad, la implementación de escuelas de artes, letras y oficios artísticos y el fortalecimiento tanto de espacios de expresión juvenil como de sus procesos de comunicación.

Con la observación de los resultados de ejecución, encontramos los porcentajes más bajos si los comparamos con los reportados en los aspectos anteriores. El compromiso relacionado con garantizar espacios para las expresiones juveniles y sus procesos de comunicación es el único que alcanzó en 2007 un cumplimiento superior al 50%, con un 57,21% en su ejecución; los otros dos están por debajo del promedio.

2. Lo que implica el derecho y lo realizado por el gobierno distrital

Un balance general de las cifras anteriores nos permite afirmar que la administración le ha cumplido a los jóvenes capitalinos conforme a lo prometido en su plan de desarrollo en términos de programas, corroborando lo dicho en la presentación de estos ejes, puesto que el enfoque conceptual en el que se fundamentó la elaboración del mismo, es decir, el enfoque de derechos, sólo logra dibujarse tenuemente, ya que ninguno a los que hace mención el eje social con respecto a la población juvenil se cumple de manera satisfactoria; el de educación se limita a la asignación de cupos, aunque este derecho implica otras dimensiones; el derecho a la salud no se puede reducir a una disminución en la tasa de embarazos en mujeres adolescentes y el tema de la cultura no puede centrarse en la creación de escuelas y en el apoyo a un programa exitoso en la administración anterior.

Toda la visión comprensiva de los derechos, y en particular los mencionados, cuando se operacionalizan en términos de programas quedan reducidos a su mínima expresión y pierden toda especificidad, a tal punto que la agenda programática de la administración termina diferenciándose operativamente de las acciones adelantadas por gobiernos anteriores sólo por el número de actividades realizadas y el presupuesto asignado, pero no por su enfoque conceptual que se diluye al tratar de implementarlo mediante acciones concretas.

El anterior cotejo de propósitos, programas y metas con respecto a la ejecución de la política nos conduce a afirmar que ha habido en la política real promovida por el plan de desarrollo una muy tenue definición del enfoque de derechos con respecto a los jóvenes. Se pone en evidencia al respecto una limitación técnica en la definición de la política, tal vez por falta de experiencia y conocimiento del tema. ¿Es que, acaso, el enfoque de derechos y sus

desarrollos conceptuales no ofrece las herramientas necesarias para elaborar este tipo de propuestas? O, por el contrario, ¿se evidenció falta de voluntad política de la administración distrital para elaborar una agenda programática fundamentada en los derechos y dirigida a los jóvenes? Sumado a lo cual, ¿se puso de manifiesto la inexistencia de una institucionalidad necesaria para adelantar esta labor?

3. Lo ejecutado por el gobierno distrital en relación con la situación de los jóvenes[130]

Sector de educación

En materia educativa el gobierno distrital adelantó una labor importante para garantizarle la educación básica a los sectores sociales menos favorecidos, cuestión loable pero limitada si tenemos en cuenta el número de jóvenes que demandan oportunidades para acceder a la educación superior. De los 52 mil estudiantes que terminan el grado 11 cada año en Bogotá, sólo 4.200 acceden a este nivel educativo y muy pocos lo terminan satisfactoriamente. Si a ello se suma la cifra de jóvenes que han quedado rezagados del sistema educativo, la situación es preocupante porque son más de 200 mil jóvenes desvinculados de los procesos de formación que buscan opciones para mejorar sus condiciones de vida, bien sea acudiendo a propuestas formales, que son las que ofrecen menor cobertura y garantías laborales, o alternativas ilegales, con graves consecuencias para la sociedad. Todo esto sin tener en cuenta los jóvenes que abandonan el sistema escolar, cuya cifra es del 51,4%.[131]

Sector de salud

Aunque es importante que se continúe el esfuerzo institucional por disminuir el porcentaje de embarazos en adolescentes, es necesario trascender esta mirada para que el Estado avance en la garantía de los derechos de los jóvenes en esta materia. En Bogotá el 28% de los jóvenes no se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud.[132]

130. Situación socioeconómica de la juventud en Bogotá 2002-2003. Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004.
131. Ibíd. p. 37.
132. Ibíd. p. 67.

En este sentido, se requiere que el distrito impulse un proyecto de ley con su bancada parlamentaria para que esta población pueda acceder plenamente al servicio de salud, que haya instalaciones apropiadas y el personal idóneo que atienda a la población joven y las demandas que están planteando en cuanto a salud. En este aspecto la administración de Luis Eduardo Garzón se quedó corta y su propuesta fue precaria, tanto en el objetivo que se planteó como en el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes en relación con este tema.

Sector de integración social

Las acciones que se inscriben bajo este título se caracterizan por su nivel de generalidad y la poca claridad conceptual y programática que exige un asunto complejo como es el consumo de SPA y su prevención con la población juvenil. Igual sucede con la promoción de la salud sexual y reproductiva. El tratamiento de estos temas y de sus implicaciones sociales deben inscribirse en un contexto más amplio relacionado con las acciones para garantizar el derecho a la salud, como también con la dimensión cultural vinculada a una crítica de la sociedad de consumo y una revaloración del cuerpo y el ejercicio de la sexualidad trascendiendo su interpretación consumista.

Sector de cultura, recreación y deporte

Estos temas, que se caracterizan por presentar los porcentajes más bajos en su ejecución, no responden a una estrategia integral del gobierno distrital orientada a mejorar las condiciones de vida de la población joven; más bien se evidencia una sumatoria de acciones que conducen a la ejecución de unos recursos y el cumplimiento de unas metas institucionales, pero no a impactar la cultura desde las expresiones juveniles, en otras palabras, no se plantea una estrategia que articulada al tema de los derechos fomente, promueva y estimule la creatividad desde los jóvenes y el acceso a las diferentes expresiones de la cultura en la ciudad. “A nosotros los jóvenes nos dan una cultura de pobres para pobres, no tenemos posibilidades para acceder a los grandes conciertos que se dan en la ciudad y tampoco para disfrutar de festivales como el de teatro que se realiza en Bogotá y que sus costos son muy altos para nuestros bolsillos”.[133]

[133.] Consejo de Juventud. En: Conversatorio con los jóvenes y la política pública de juventud.

Finalmente, debemos señalar que del total de jóvenes entre 14 y 26 años: 1.547.614, 53,06% de ellos está en pobreza y 13,48% en miseria.[134] Fueron muy pocos los jóvenes beneficiados por la administración distrital actual en la lógica de un esfuerzo sostenido inspirado en enfoque de derechos. Aunque el esfuerzo fue significativo, de la mano de un enfoque novedoso, no logró impactar de manera significativa la realidad juvenil. En líneas generales, pareciera continuar la inercia institucional que las entidades gubernamentales han aplicado últimamente en el tema de juventud, cuya relevancia en la agenda pública cada vez es más desperfilada y no tiene el protagonismo de otras épocas, cuestión lamentable para una ciudad donde los jóvenes representan la cuarta parte de su población.

Aun con los esfuerzos que destacan más el tema de jóvenes con respecto a administraciones anteriores a la de Garzón, este tema pareciera continuar siendo de segunda importancia. El hecho de que la discusión pública de la política fuera una tarea realizada en los dos últimos años de gobierno, con seguridad ha aclarado sobre los verdaderos alcances del enfoque que no se tuvo durante la ejecución de los componentes juveniles del plan de desarrollo.

Eje urbano-regional

Si el eje social contempla los derechos económicos, sociales y culturales, el urbano-regional estaría comprometido con los derechos colectivos y del medio ambiente. Veamos en qué medida esto fue planteado así.

En el contexto de los objetivos del plan, el eje urbano-regional se propuso: "Avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo";[135] para lo cual buscaba atender asuntos relacionados con tres campos específicos: ordenamiento territorial, región y competitividad.

134. Situación socioeconómica de la juventud en Bogotá 2002-2003. Op. cit. p. 24.

135. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso contra la pobreza y la exclusión". Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. p. 48.

Es justamente en lo atinente a competitividad en que los jóvenes aparecen reflejados en dos programas principales. El primero, encaminado a la "Creación del sistema para la formación de jóvenes en aptitudes empresariales y para la incubación y gestión de proyectos productivos", y el segundo, dirigido a "Aumentar la participación de técnicos y tecnólogos en la población según niveles de educación". Todos éstos, bajo la responsabilidad de diferentes instancias del orden distrital y sectorial de acuerdo con su labor misional.

Fue así cómo la administración estableció una división en sus subprogramas a través de indicadores que le permitieran acercarse al cumplimiento de dichas metas. Para el primer programa se establecieron seis indicadores orientados a la creación del sistema, cuatro indicadores dirigidos a la formación, siete indicadores para el apoyo a proyectos y cuatro indicadores para el impulso a iniciativas productivas juveniles.

De la misma manera, para hacer posible el segundo programa se planearon indicadores que respondieran a su propósito general, así: un indicador que comprendiera la realización de un estudio desde el cual se identificaran las necesidades de capacitación para jóvenes según necesidades del mercado, y tres indicadores mucho más puntuales en términos de cobertura: 5 mil jóvenes con formación técnico-tecnológica, 6 mil jóvenes con conocimiento de un segundo idioma, con la respectiva capacitación de docentes, e incremento de un 20% en el uso de internet, especialmente en jóvenes de estratos 1 a 3.

Ahora bien, al analizar cada uno de los avances de estos indicadores conforme a los datos de la Dirección de Juventud, ente encargado de direccionar el tema a nivel poblacional, se evidencia cómo estas responsabilidades, establecidas en el tema productivo desde el plan de desarrollo, se hayan muy limitadas respecto a las metas deseadas, pues tan sólo el indicador de formación en actitudes empresariales (1 de los 22 indicadores) refleja un grado de avance que no supera el 0,5%, y los veintiuno restantes no reportan los avances de su ejecución. Sumado a ello, muchas de las observaciones e indicadores reflejan que lo poco que fue programado durante el primer periodo de la administración se reprogramó para el segundo periodo.

Además, se hallan observaciones como: "ya se cuenta con una propuesta borrador" o "Actualmente, se están revisando las acciones que el distrito está adelantando y que responden a la meta. A partir de la reforma administrativa, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico asumió de manera activa el tema", reafirmando los escasos avances y la ausencia de un claro direccionamiento de las responsabilidades en los entes del distrito, lo cual revela limitaciones en el ámbito intersectorial.

Ante este diagnóstico, y visto a la luz de la perspectiva de derechos que el mismo plan de desarrollo promulga, se puede percibir cómo el plan, al momento de hacerse efectivo a través de las acciones, se aproxima a la visión tradicional de las capacidades productivas desde la cual el joven aporta al desarrollo productivo de la ciudad conforme a sus potencialidades. Esto repercute en mayor medida en los jóvenes más vulnerables, pues pese a que se mencionaba la defensa, protección y garantía de sus derechos, éstos no se traducen en procesos participativos e innovadores, desde los cuales se conciba al joven en su integralidad.

Fiel reflejo de esta situación es ver cómo la participación del joven en el mismo eje se halla limitada a la competitividad, dejándolo excluido de las apuestas que hacía el plan frente a los temas de ordenamiento territorial y región, que conforman el eje. Es decir, el joven en la ciudad es importante, en la medida en que desde sus capacidades pueda aportar al desarrollo económico del presente. Sin reflexionar sobre las condiciones requeridas que se deben potenciar para garantizar que su participación pueda tener mayor incidencia.

De otra manera, ¿cómo se puede explicar que en las posturas fundamentales del eje no se hayan planeado temas referentes a generar dinámicas participativas e incluyentes, desde las cuales se exploraran otras áreas del desarrollo productivo, ligadas a sus demandas culturales o a procesos de innovación y avance de nuevas tecnologías? De esta manera se reincide en procesos de capacitación convencionales, en los que la prioridad reside en fortalecer competencias laborales, sobre todo para el sector de servicios. Procesos en los que participan de manera especial los jóvenes vulnerables para quienes la educación concluye con la formación secundaria, pues la brecha que se establece entre este nivel y la educación superior es significativa, llegando a ser ésta privilegio de pocos.

Así las cosas, el reto consiste en aterrizar los conceptos de redistribución y participación, en los que se encasillan a los jóvenes, a situaciones o hechos más trascendentales y relevantes para sus vidas, es decir, considerar que la participación puede estar en función de pensar y reconocer sus gustos y vocaciones, sus barreras frente a la educación superior, sus limitaciones frente a proyectos de emprendimiento y apoyo a iniciativas productivas, las restricciones frente a créditos educativos y de fomento empresarial.

Ahora bien, al analizar los planteamientos promulgados en el plan de desarrollo y su concreción en la Política Pública de Juventud, se demuestra cómo éste centra sus apuestas de productividad en el derecho al trabajo, concretando las acciones realizadas desde el plan con propuestas que buscan fortalecer la articulación entre la educación informal y formal, la formación a docentes en áreas productivas, la creación de alianzas entre el sector público y el privado y el apoyo a iniciativas de jóvenes rurales. Todo esto con un predominante énfasis productivo, que inserta al joven en el rol de sujeto productivo, para lo cual la ciudad propende por fortalecer sus capacidades, sin darle mayores oportunidades de nuevos desarrollos.

Consideremos los planteamientos de Marco Segone,[136] quien sugiere observar el enfoque económico de manera crítica, desde el que se promueva una perspectiva integral con respecto al entorno y la realidad nacional, y en el que se articulen los elementos económicos, sociales, civiles, culturales y políticos; además de los cambios o tendencias recientes y la estimación de los problemas emergentes.

Mencionemos a manera de comparación los indicadores propuestos por la OIJ para medir el empleo y la relación con los mínimos de calidad de vida material, como son: la existencia de una ley que regule el trabajo de los niños y jóvenes, consistente con la normativa internacional expresada en el tratado vigente de la OIT; la relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años ocupados con respecto a la proporción de adultos entre 30 y 64 años; la relación entre la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años que trabajan con contrato con respecto a la proporción de adultos entre 30 y 64 años; la relación entre el ingreso medio por trabajo de los jóvenes entre 15 y 29 años con respecto al de los adultos entre 30 y 64 años; y la relación entre la proporción de jóvenes desempleados con respecto a adultos entre 30 y 64 años.

Se puede afirmar que los resultados del eje urbano-regional poco favorecen a la población juvenil para su inserción en la vida económica, pues si se consideran los escasos resultados en relación con los procesos de formación y de impulso a iniciativas productivas, vemos cómo éstos repercuten de forma directa en el entorno y la realidad de la ciudad.

[136] Marco Segone. Op. cit. p. 46 s.

En este sentido, el estudio "El mercado de trabajo bogotano" muestra evidencias al indagar sobre las personas ocupadas en la ciudad, por cuanto describe cómo en los últimos años se reactivó la contratación de personas con experiencia laboral, en especial entre 30 y 49 años;[137] incidiendo de manera directa en la calidad del empleo para la población juvenil, pues se halló que existe un alto porcentaje de jóvenes participando de la economía informal de la ciudad (487 entre 12 y 29 años de los 1.659 informales registrados a 2005). Hecho que responde a la posibilidad que brinda la informalidad, como alternativa de aprender un oficio y ocuparse;[138] de allí que resulten alarmantes los limitados adelantos respecto al aumento de la participación de técnicos y tecnólogos en la población juvenil conforme a las metas propuestas.

En relación con el desempleo, el mismo informe señala que los grupos más vulnerables durante 2003 a 2005 en Bogotá fueron las mujeres (en especial entre 20 y 29 años de edad) y los jóvenes, quienes alcanzaron una tasa de desempleo del 36% (para los jóvenes entre 12 y 19 años) y del 20% para los ubicados en rangos de edades entre los 20 y 29 años; razón por lo cual desde el estudio se concluye que es necesario ampliar la asignación de cupos para la formación técnica y superior de los jóvenes, además de priorizar el acceso a la formación para el trabajo.[139]

Ahora bien, en los últimos años y en respuesta a los cambios en las dinámicas de los sectores que aportan a la economía laboral, según el estudio de Consuelo Uribe sobre "La movilidad social en la capital: una Bogotá polarizada por los estratos",[140] se reconoce que en la ciudad se continúa configurando una variación entre los oficios desarrollados de padres a hijos, que poco favorece a los más vulnerables. Por citar un ejemplo, los jóvenes de familias con ascendencia campesina se han dedicado a actividades de servicio como ventas, son ayudantes de cocina, trabajadores manuales o se encuentran desempleados. De igual manera, se identifica en los estratos uno y dos el mayor nivel de desempleo y, aunque en toda la ciudad se contabiliza un 71% de personas ocupadas sin contrato de trabajo, en los tres primeros estratos se da la mayor informalidad laboral. [141]

En este sentido, la investigación de la Secretaría de Hacienda Distrital señala que, además de la magnitud del desempleo, resulta preocupante su duración, pues se advierte que una persona desempleada puede tardar alrededor de un año para conseguir un nuevo empleo.[142]

137. Cámara de Comercio de Bogotá. "El mercado de trabajo bogotano 2003-2005". 2006. p. 31.
138. Ibíd. p. 50.
139. Ibíd. p. 69.
140. Consuelo Uribe y otras. "La movilidad social en la capital: una Bogotá polarizada por los estratos", en revista *Pesquisa*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Javeriana, abril-junio de 2006. p. 8.
141. Ibíd. p. 8.
142. Nubia Cristina Mejía. *Actualidad económica de Bogotá D.C.* No. 2. Secretaría de Hacienda Distrital. Dirección de Estudios Económicos. 2005. p. 106.

Ante estas realidades, la noción de juventud, relacionada con el ingreso al mercado de trabajo, se ha vuelto cada vez más compleja, pues los jóvenes necesitan ingresar rápidamente al mercado laboral, en respuesta a las necesidades del hogar, pero se encuentran con bajas condiciones laborales como el subempleo y la informalidad, afectando de manera directa su proyecto de vida, que se encuentra desarmonizado del proyecto de sociedad y de ciudad, pues, tal como lo expresa el CIDER, depende en gran medida de las oportunidades de que dispone, de sus capacidades y de la acción para convertirlas en realidad.[143]

Así las cosas, pese al esfuerzo de concebir el plan de desarrollo desde el enfoque de derechos, con el cual se apostó a superar los excesivos requerimientos de tipo legal y organizativo en que es concebido el Estado en su conjunto, no deja de ser preocupante los pocos avances respecto a la productividad de los jóvenes, quienes han de sobrellevar la marcada disparidad entre el nivel educativo y las oportunidades laborales que afrontan el país y la ciudad.

Retomando las ideas contenidas en estos estudios recientes,[144] se puede concluir que los limitados avances en el tema productivo acentúan aún más la crisis que se vive frente a la exclusión entendida en términos sociales, políticos, culturales y económicos. Así pues, el reto consiste en tratar de minimizar las crecientes exigencias de la competitividad, en la que no se respetan los principios de solidaridad, complementariedad y acción colectiva,[145] tan inherentes al enfoque de derechos.

Eje de reconciliación

El tercer eje establecido en el plan de desarrollo es el eje de reconciliación, por medio del cual se ha buscado propiciar y dinamizar la cultura de la reconciliación, en clave de derechos, es decir, con criterios de solidaridad, responsabilidad, corresponsabilidad y participación, entre otros. Todos estos elementos entendidos como instrumentos que generen acciones para la no violencia, teniendo en cuenta que el impulso para la reconciliación se toma desde un esfuerzo conjunto de la acción ciudadana y la gestión pública, con el fin de desembocar en la paz sostenible de la ciudad.

143. "La Política de Juventud. Escenarios y estrategias para el próximo decenio". Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Departamento Administrativo de Acción Comunal y Corporación Región, Bogotá. p. 14.
144. Ibíd.
145. Ibíd.

En el momento en que se plantean las políticas generales del plan de desarrollo, al nombrarse la juventud, es clara la intención de fortalecer y promover políticas, instancias, estrategias y programas para los jóvenes, brindando medios que garanticen el ejercicio de sus derechos, la participación, el reconocimiento de su diversidad y la elevación de sus capacidades. A lo largo del eje de reconciliación es manifiesto que se ha hecho énfasis en estos aspectos, visualizando a la población juvenil como sujetos de derecho y potencialmente participativos.

En las políticas que se han establecido en este eje, entonces, hay clara una relación directa con el sector específico de la juventud, en lo referente a los derechos humanos y la cultura de convivencia, y a través del respeto de estos derechos bajo el principio de no discriminación y de inclusión para la universalidad; igualmente en el tema de participación, por medio de políticas de participación efectiva, propiciando así el pleno ejercicio de los derechos. En cuanto a las estrategias, a pesar de que no se menciona de manera específica un grupo poblacional en particular, se infiere que los jóvenes participan mediante las organizaciones ciudadanas que tienen repercusión en los espacios locales.

En los programas de este eje, al realizarse una revisión inicial de aquéllos que ponen de manifiesto de forma directa a la población juvenil, salta a la vista el programa de derechos humanos para todos y todas, cuyo propósito es implementar acciones para la garantía, respeto, protección y vigencia de los derechos en la perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando prioridad a la formación en los temas de derechos, deberes y garantías. Y, en segundo lugar, el programa de Participación para la decisión, cuyo objetivo es el fortalecimiento a la organización, para que la ciudadanía intervenga en las decisiones públicas. Alrededor de este programa se han gestado las diferentes acciones para el planteamiento de la Política Pública de Juventud y el Plan Distrital de Juventud.

Estos dos programas y su transversalidad a lo largo del plan, en cuanto a la población joven, se materializan según las metas: para el tema de derechos, a través de escuelas de formación (numeral 2) y para la participación, por medio del fortalecimiento a organizaciones y optimización de la información. En este sentido, se planeó la formulación del Plan Distrital de Juventud y los festivales de juventud (numeral 9).

Al revisar el eje de reconciliación, desde el enfoque de derechos, se hace necesario retomar los derechos que cobija éste, los civiles y políticos, que a su vez se clasifican en: derecho a la vida, libertad y seguridad, derecho a la participación y la organización y derecho a la equidad y la no discriminación. Todo esto como una forma de lectura de los avances y los retos a futuro con respecto a este tema.

Derecho a la vida, libertad y seguridad

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad[146] y a la seguridad de su persona, derechos que deben ser protegidos por la ley. El gobierno distrital ha procurado generar en la ciudadanía conciencia de la exigibilidad de éstos, tanto que desde el distrito se han llevado a cabo acciones para la formación en derechos humanos y la creación de mecanismos de solución pacífica de conflictos.

Con respecto a esto, el plan de desarrollo estableció como meta gestionar e implementar una escuela de derechos humanos y de participación para los jóvenes, con resultados de avance de un 85% según el reporte de la administración distrital, materializados a través de actividades como acciones pedagógicas en DDHH, jornadas lúdico-pedagógicas, formación a estudiantes e implementación de la cátedra de DDHH en 323 colegios. En esta formación en pro del derecho a la vida también se encuentra el programa Gestión pacífica de conflictos, que ha tenido desarrollo en 335 instituciones educativas distritales.

Por su parte, el programa Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia, en el diseño y puesta en funcionamiento de esta red, ha capacitado y vinculado a jóvenes interesados como nodos movilizadores de la red.

De igual manera, se han organizado acciones para la reducción de la tasa de homicidios, como una forma de buscar garantías al derecho a la vida, su protección desde el momento mismo de la concepción del ser, en el programa Atención integral de violencia, delincuencia y orden público. Se registraron avances en la disminución de la tasa de homicidios juveniles en un 22,2%.[147]

No obstante, en el contexto de inseguridad y violencia en la ciudad, donde los jóvenes pueden ser víctimas o victimarios, la creación de conciencia de la vida como derecho se convierte en un reto que vuelve urgente la tarea de transformar toda una lógica social, ligada con asuntos como la exclusión y la marginalidad, para ampliar significativamente la oferta de oportunidades que se le presentan al joven, cambiando las condiciones de su contexto adverso.

146. De pensamiento, de conciencia, de opinión, de expresión y de cultos.
147.

La garantía de un derecho tan importante como el de la vida está atada a la garantía de un conjunto complejo de derechos, pues en la medida en que se garantice la educación, la salud, el trabajo, la cultura y los demás derechos se puede consolidar la conciencia y la vivencia sobre el derecho a la vida, que ha sido la intención del eje de reconciliación.

Derecho a la participación y la organización

El derecho a la participación en la Constitución Política de Colombia es abordado desde la conformación, el ejercicio y el control del poder político. Según Olga Beatriz Gutiérrez, directora del Instituto Distrital para la Participación, "el derecho reside en que todos los miembros de la sociedad civil ingresen al proceso de diseño de políticas públicas, con el objetivo de atender las necesidades puntuales de la comunidad".[148]

Desde lo afirmado en el plan de desarrollo para la realización de los derechos, la participación pasa a ser un elemento que ayuda a la gestión del gobierno distrital y a la configuración del proyecto de ciudad; así mismo, cuando la participación se planteó como uno de los principios del plan, como una forma de involucrar a los habitantes de la ciudad en la toma de decisiones públicas, por medio del fortalecimiento de las organizaciones sociales. De esta manera, se han realizado acciones para diseñar y gestionar estrategias que concreten las políticas en participación y organización de la ciudadanía, que además son entendidas como puntos significativos para cumplir el derecho a la participación.[149]

Este tema en el eje de reconciliación fue el que más adelantó acciones con respecto a la población joven. Una de las metas que se proyectó fue formular el Plan Distrital de Juventud, que en este punto, según datos de la administración distrital, alcanza un 100% del avance establecido, tomando en cuenta que se reprogramó esta meta.

148. Alcaldía de Bogotá. "Alianzas que hacen posible"… Op. cit. p. 38.
149. Ibíd. p. 38.

Actualmente se cuenta con un documento que recoge las estrategias y acciones que la administración distrital realizó, está adelantando o pretende desarrollar en la vigencia del gobierno 2004-2008, que responden al plan de desarrollo y a los lineamientos contemplados en la PPJ para Bogotá 2006-2016. Por desgracia, este plan 2006-2008 se reporta en junio de 2007, casi al final del periodo de gobierno, dejando a la deriva su ejecución en próximas administraciones.

En el punto de formulación del Plan Distrital de Juventud se programó el apoyo a los Consejos Locales de Juventud, aunque el cumplimiento de esta meta alcanzó un avance de 98,11%[150] en temas como la elección de dichos Consejos. Estas acciones se vieron empobrecidas por una baja participación en las elecciones y la desorganización por parte del DAAC, que se vio corto con respecto a la organización de un evento de esta magnitud, además de no contar con la colaboración de otras instituciones distritales que pudieron jalonar el proceso, según la percepción de diferentes consejeros de juventud.

Como último aspecto de la formulación del Plan de Juventud, se planeó crear mecanismos para optimizar el funcionamiento de las normas en materia de juventud. Se realizaron cinco acciones para el fortalecimiento de la normatividad;[151] uno de los puntos neurálgicos de esta meta fue la formulación del documento de la PPJ de Bogotá, la cual, de acuerdo con datos de Jóvenes sin indiferencia, tuvo la participación activa de 15.000 jóvenes, de una población total de 1.547.614 jóvenes.[152]

Además de contar sólo con el 1% de la población total joven de Bogotá, la formulación de esta Política de Juventud produjo la inconformidad de muchos jóvenes que participaron en el proceso, dejando en claro que, aunque es un paso importante en la visibilización de esta población, se quedó corta en el reconocimiento y la credibilidad que dan los jóvenes a este documento de política.

150. Según reprogramación al plan distrital de desarrollo.

151. Se sancionaron el decreto 115 de 2005, que hace referencia al Consejo Distrital de Juventud y la elección de los Consejos Locales de Juventud, y el decreto 482 de 2006, Política Pública de Juventud, se redactó un borrador de decreto que establece la Comisión Intersectorial de Juventud, se abrieron espacios de debate para la modificación a la ley 375 de 2007 y mesas de trabajo para cambiar la elección de los consejos de juventud.

152. Según cálculos del CID con base en proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

En el mismo contenido de participación, el plan de desarrollo fijó como una de las metas realizar Festivales Locales de Juventud y un Festival Distrital de Juventud. Con respecto al avance de esta meta, la administración distrital reporta la creación de estos nuevos espacios[153] y señala que han contado con la participación aproximada de 800 mil jóvenes, además de que ya se proyectó el próximo festival la primera semana de septiembre.

En relación con esta meta, aunque se puede decir que el indicador se ha cumplido, se presenta un inconveniente que tiende a ser reiterativo: estos eventos no suelen tener el impacto deseado, se realizan pero la población joven que participa en ellos no es significativa, por ende, su repercusión real se ve disminuida, al limitarse a hacer los eventos así no lleguen a la comunidad objetivo.

Como se ha visto, el tema de la participación y la organización cuando se abordó desde la perspectiva de los jóvenes, se manifestó en acciones para movilizar y fortalecer los espacios de representación de intereses y de expresión juvenil, entre los que está el trabajo con organizaciones juveniles y los Consejos de Juventud.

Viendo el peso que se da desde la palabra a la participación, como mecanismo de movilización ciudadana, pretendiendo que la juventud tenga incidencia en las decisiones políticas, ésta se ve disminuida a un ejercicio formal, que se limita a agrupar una proporción pequeña de la población para legitimar procesos, sin verse la consecución seria de una organización juvenil que esté consolidada y tenga una proyección de política de su población.

Si se parte de la conceptualización que se ha dado a la participación desde la ley de la juventud, se entiende que: "La participación es condición esencial para que los jóvenes sean actores de su proceso de desarrollo, para que ejerzan la convivencia, el diálogo y la solidaridad y para que, como cuerpo social y como interlocutores del Estado, puedan proyectar su capacidad renovadora en la cultura y en el desarrollo del país".[154]

153. Festival Distrital de la Juventud y la Feria de Jóvenes en Movimiento.

154. Ley 375 de 1997. "Ley de la juventud".

Ahora bien, ampliando el espectro desde el significado que se le ha dado a la participación en la población joven, desde la ley de juventud, es de preguntarse si la juventud tiene injerencia significativa con respecto a su desarrollo, desde las acciones que ha tenido la administración distrital, y si realmente la juventud se convierte en un interlocutor válido para el Estado.

Lo que es claro es el hecho de que la juventud ha dado pasos importantes en su visibilización, mas no ha logrado un posicionamiento fuerte de su sector en la agenda distrital por diversos asuntos, que van desde la poca legitimidad que ha visto en los espacios de participación, la falta de credibilidad a quienes se han apropiado del tema de jóvenes en la administración distrital, y unas organizaciones juveniles desarticuladas que no han logrado dar peso al movimiento juvenil, que sea un interlocutor ordenado y fuerte para el distrito.

Derecho a la igualdad y la no discriminación

El derecho a la igualdad se encuentra consagrado en la Convención Americana y en la Declaración Americana de Derechos del Hombre, en ellas se prohíbe a los estados toda clase de discriminación. De acuerdo con el programa Jóvenes sin indiferencia, la garantía de este derecho pretende generar condiciones de equidad, por medio de la restitución y restablecimiento de los derechos, que logre evitar las conductas que discriminen y estigmaticen a los jóvenes.

Aunque durante la administración Garzón se han visto avances con respecto a este tema, da la ligera impresión que sólo se limitara a una parte, es decir, desde la visión del género, lo racial y el LGBT, son evidentes los adelantos del gobierno distrital para su visibilización; sin embargo, al devolverse la mirada a la población juvenil hay otras clases de discriminación por sus formas de expresión, ya sea desde las subculturas que se han creado en torno a ellas o a las organizaciones, que algunas veces se encuentran sin voz ni voto por el rótulo de jóvenes.

De esta manera, se ve el gran reto de definir los sujetos juveniles, con sus características propias que los llevan a ser diferentes, y así tomarlos desde las políticas públicas como una población específica, que merece ser medida con otra mirada, pues no existen indicadores y definiciones claros para saber cómo se afecta al joven desde las políticas del gobierno.

De igual forma, al tener en cuenta que la segmentación juvenil se está dando desde los mismos jóvenes, pues algunos no han comprendido el derecho a la igualdad y, por ende, a la diferencia y no se han generado mecanismos de tolerancia entre ellos, surge la necesidad de formar una conciencia joven, que supere la visión de su grupo (pandilla, gueto, tribu, etc.) y los lleve a verse diferentes, pero respetando a los que no encajan en sus perspectivas de vida.

Desde los indicadores

En los indicadores que hacen referencia al derecho de igualdad ante la ley, establecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se encuentran algunos con relación directa a los objetivos que se persiguen desde el eje de reconciliación, pues el derecho a la igualdad está catalogado en los derechos civiles y políticos, de los cuales se ocupa este eje del plan de desarrollo.

Al hacer una revisión de los parámetros para este tema, los indicadores de la CEPAL toman los institucionales, que se entendería como la forma en que está visibilizada la juventud en la institución estatal. En primer lugar, aparece el indicador de la existencia de una institución encargada de los temas de juventud especialmente: en el nivel nacional está el programa presidencial Colombia joven, mientras en el ámbito distrital, que es el que nos atañe, se encuentran el programa de la alcaldía Jóvenes sin indiferencia y la Gerencia de Juventud, que hace parte del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal. Así las cosas, tendríamos una situación plenamente satisfactoria. Sin embargo, al apreciar el alcance de las acciones institucionales habría que valorarlo como insuficiente a la hora de hablar de la calidad de vida de los jóvenes.

Otro de los indicadores tomados en cuenta es la existencia de una política nacional especialmente dirigida a la juventud: a nivel nacional está la ley 375 de 1997, ley de la juventud, y en el ámbito distrital está el decreto 482 de 2006, por el que se adopta la Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016. Se podría decir que este indicador se cumple, salvo por dos inconvenientes: primero, la ley de juventud es hoy casi letra muerta, pues hay poco conocimiento de ella, además de que la mayoría de sus disposiciones no se cumplen. Por su parte, la PPJ todavía es un documento muy reciente y no se sabe aún su impacto en el futuro, por el problema de continuidad de las políticas.

Proceso de formulación y redacción de la Política Pública de Juventud para Bogotá

Consideramos que la variable más importante para medir en este proceso debe ser la de la participación y la coordinación interinstitucional para cumplir con la meta de la política. Una vez redactado el documento y producido el decreto 484, la medición sólo tendrá alcance para la fase inicial de implementación.

Definido como el segundo momento y pensando en el carácter procesual del enfoque de derechos, a la evaluación de esta fase le corresponde dar cuenta de la manera como la administración distrital cumplió esta meta del plan. En ese sentido, los momentos más destacados del proceso pueden ser señalados así:

- **Acuerdo 159 del Concejo de Bogotá**

  El acuerdo 159 fue el producto del retraso en el cumplimiento de la meta de la política por parte de la administración distrital, se quiso a través del mismo generar una agenda de trabajo, que como veremos se cumplió con inconvenientes, lo que produjo una prolongación de sus tiempos hasta mediados de 2006.

  El acuerdo 159 del Concejo de Bogotá compartía el espíritu de ambigüedad filosófica y jurídico-política de la Constitución colombiana de 1991. De un lado, en los considerandos habla de facilitar las condiciones jurídicas, políticas e institucionales para la implementación y puesta en marcha de la política de juventud en su jurisdicción. Estima que por lineamientos de política de juventud se debe entender el conjunto de directrices de la gestión pública desde y para la población joven, en cuanto a las acciones para la materialización de los derechos de los y las jóvenes como ciudadanos culturalmente activos que inciden en la realización de sus proyectos de vida. Entiende por política pública, a su vez, el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias, metas y planes de acción que el Estado y la sociedad civil conciben, definen y acuerdan, siendo condición de lo público que la política sea concertada, reconocida, asimilada y aceptada por la sociedad en general. Insiste en que para el caso de la Política Pública de Juventud en el distrito capital, el carácter público de la oferta estatal de planes, programas y proyectos se configurará a partir de verdaderos espacios de participación, concertación y decisión alrededor de los escenarios posibles que la juventud visualice, desde su proyecto de vida individual y hacia su proyecto de ciudad, país y contexto internacional.

De otro lado, esta declarada apertura hacia lo social, se encuentra relativizada por una parte resolutiva y de marco normativo en que la acción se limita a procedimientos técnicos y a concepciones abstractas del derecho, reduciendo los fines de la política a la protección, promoción, ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos de los jóvenes, la garantía de sus condiciones y oportunidades individuales y colectivas que les permitan participar en la vida social, económica, cultural y democrática del distrito y su pleno desarrollo (artículo 3).

Es la misma lógica de la ley 375 de 1997 que se plantea en la resolución 159 como definitoria y fundamental (artículo 2); ley que entiende, de un lado, por juventud "…el cuerpo social dotado de una considerable influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que pueda asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana" (artículo 4) y el llamado mundo juvenil como "… los modos de sentir, pensar y actuar de la juventud, que se expresa por medio de ideas, valores, actitudes y de su propio dinamismo interno". Mientras que, de otro lado, en el artículo 5 remite sus procesos de formación al protagonismo de la sociedad civil y del Estado, es decir, a una corresponsabilidad difusa, que ha de asegurar, en clave de una participación virtual, una formación que se desarrollará "…en las modalidades de educación formal, no formal, e informal y en su participación en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país". En el artículo 6 le asigna al Estado la función de dar "…trato especial y preferente a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todos", en una lógica de desarrollar "…programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, centros urbanos, las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales e indigentes y para quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad". Garantismo técnico-jurídico, sin voluntad expresa y explícita de materializar condiciones de igualdad, sino de focalizar inversión en lo vulnerable socialmente hablando.

El acuerdo 159 representa, sin embargo, un avance significativo de apertura hacia lo social inscrito, en este sentido, en el espíritu del plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". Esto es evidente, incluso si lo comparamos con esfuerzos de administraciones anteriores, pues el acuerdo mismo expresa una voluntad legislativa y política que se materializará ya no como mera consulta social.

La puesta en marcha de este acuerdo en su parte correspondiente a la discusión de la Política Pública de Juventud de Bogotá se presentó con retraso, iniciándose apenas a finales de 2005 y principios de 2006, cuando, según el cronograma previamente establecido, se estaba a dos meses de la entrega de la política en su redacción final.

- **Redacción y discusión del documento borrador de la política**

La redacción del documento final para la discusión de la política fue objeto de un proceso de discusión interinstitucional que concluyó con la presentación del llamado "Documento borrador" de la política a finales de 2005. Una vez presentado este documento se desarrollaron actividades de pilotaje y encuentros preparatorios que organizaron una agenda de dos meses en que, entre otras cosas, se incluían encuentros locales e interlocales y uno distrital de conclusión.

De esta manera, el proceso de formulación del documento borrador privilegió el acuerdo interinstitucional, copando una buena parte del tiempo asignado para los debates sociales de la política que había previsto el acuerdo 159. La explicación más plausible de esta circunstancia tuvo que ver con la novedad de la existencia de una diversidad de equipos que se ocupaban de desarrollar el tema de juventud en las instituciones distritales, novedad que reflejaba una preocupación estratégica no suficientemente implementada de manera institucional, desde el punto de vista de su peso e importancia administrativa, muy a pesar de la existencia de diversas oficinas y del Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional (EDAI); y, por la misma razón, la inexistencia de una logística y financiación correspondientes con la envergadura de las tareas de la política.

La "esfera del desarrollo ciudadano de la juventud" resultó ser muy precaria. El peso específico de la organización política y social de la juventud fue insuficiente, como para generar procesos autónomos de amplia repercusión social. Estos dos factores se pusieron en evidencia a la hora de hacer la socialización o el desarrollo de la fase participativa del proceso de formulación de la PPJ para Bogotá.

De un lado, en la preocupación institucional por conducir la discusión a través de un referente del documento y, de otro, en la reacción virulenta de muchos participantes organizados o no, al verse sorprendidos por un proceso que no entendían dado que no participaron desde un principio, proceso en el que se sentían sólo como invitados a convalidar un documento y un acuerdo del Concejo y no como parte activa y creativa del mismo.

En los encuentros realizados en ese momento, los jóvenes expresaron un sinnúmero de ideas, preocupaciones y propuestas sobre los diversos tópicos que el documento planteó. Las categorías principales son las siguientes.

Concepción de la PPJ

Los planteamientos del documento siguen siendo un conjunto de generalidades, puesto que no se llega a la formulación de metas, programas, proyectos e indicadores concretos que faciliten el seguimiento y la evaluación de la implementación de la política en lo local y distrital. En consonancia con lo anterior, diferentes participantes solicitaron que se garantizara el presupuesto para la ejecución de la PPJ, aunque el documento en el punto 7.1, dimensión político administrativa, permite:

- Identificar mecanismos y actores para la cofinanciación del Estado.
- Implementar mecanismos de financiación que logren potenciar los programas.

Independientemente de la viabilidad o pertinencia de dicha solicitud, este discurso socialmente manifiesta cierta desconfianza hacia el compromiso institucional de la autoridad pública distrital, expresa un temor a que “de manera simbólica se realice algo, sabiendo que esto no va a solucionar realmente el problema”.

Los jóvenes requieren una formación, un proceso pedagógico para la participación informada y con incidencia real en estos procesos democráticos, más aún cuando el tema de las políticas públicas es relativamente reciente en el escenario de la ciencia y la actividad política.

Otra de las demandas que hacen los jóvenes a los autores del documento borrador es una definición de juventud que supere la simple delimitación etárea y de "cuerpo social" de la ley 375, que desconoce una de las principales característica de los y las jóvenes: la potencia creativa, vital para la construcción de visiones de mundo que requiere Bogotá.

Es fundamental dar a conocer a los jóvenes los factores internos y externos que inciden en su definición, como el contexto internacional, en los cuales enmarcamos el funcionamiento de nuestra economía, o el proyecto político del actual gobierno. Habría que tener en cuenta si en realidad la PPJ ofrece las condiciones necesarias para el desarrollo del joven en el mundo juvenil o, por el contrario, es concebido como el paso hacia la sociedad adulta, evidenciado en los temas educativos, de empleo, cultura y organización juvenil; es la PPJ quien debe visualizar al joven como un actor en constante formación.

Es indispensable elaborar diagnósticos de las localidades mucho más complejos, en que las cifras recogidas se presenten al lector en forma mucho más amable y se pueda expresar con esto un panorama amplio de la problemática de la población joven en el distrito, complementados con un análisis cualitativo de las cifras y con estudios recientes. Dicho análisis también debe ser realizado sobre la base de una proyección a diez años.

Aquí es importante resaltar que en la implementación de la política en cualquier área de intervención en el momento de formular o ejecutar un programa o proyecto, la destinación de recursos debe tener un diagnóstico actualizado.

Por otra parte, el sesgo cuantitativo afecta la calidad de la previsión del modelo pues opera una selección de datos y, en consecuencia, algunos aspectos de la realidad que quiere representar: "¿por qué no se muestra la información detallada de problemáticas juveniles y controversiales que afectan gravemente la salud y el bienestar de los y las jóvenes como el aborto que únicamente se nombra brevemente?".

Se identifica la necesidad de complementarlo con una descripción del aporte social de los jóvenes a nivel local y distrital, así como del trabajo juvenil en la construcción de la PPJ desde anteriores administraciones.

También se deben complementar los antecedentes de la PPJ con la participación de las organizaciones juveniles en esta trayectoria, por ejemplo, en la elaboración del documento titulado "Joven-es Bogotá. Hacia la formulación de una Política Pública de Juventud para Santa Fe de Bogotá" durante la primera administración de Antanas Mockus, proceso al que la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) prestó poco interés, y fue en parte por la gestión de las organizaciones juveniles que finalmente el plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos" incluyó dos artículos comprometiendo a la administración a formular una política de juventud y a establecer un espacio de coordinación de las instituciones distritales. Es entonces fundamental visibilizar la diversidad de emprendimientos juveniles cuyo campo de iniciativa e innovación se constituyen en verdaderas fuerzas productivas que deben ser potenciadas para posibilitar nuevas realidades urbanas en medio de los desafíos de la globalización capitalista a los jóvenes.

Enfoque de derechos y capacidades

Para los jóvenes participantes en los eventos no existe una verdadera definición de derechos y, lo que es peor, no encuentran entre los lineamientos herramientas concretas para cumplir con los compromisos de exigibilidad y restitución de los derechos de la población joven del distrito. Este punto tiene un asidero técnico bastante claro: los lineamientos de la política pública están enunciados estrictamente como orientaciones generales para el cumplimiento de los objetivos de la política, con lo cual se establece sólo un criterio normativo en la elaboración del borrador de la PPJ. Lo anterior impide que se puedan desarrollar en forma más amplia estrategias y criterios de acción concretos en cada uno de los ejes estratégicos, con lo cual se genera confusión y rechazo entre los jóvenes de las localidades. Sería conveniente tener en cuenta este aspecto en la elaboración de una metodología de participación.

De otra parte, este enfoque presenta una restricción en cuanto a que los derechos se ven limitados si no están jurídicamente establecidos por el Estado.

Sobre ejes estratégicos

Los ejes estratégicos no reflejan en su totalidad lo que plantea el enfoque de derechos, aunque sí el de capacidades, no desarrollan la concepción y el ejercicio pleno de los derechos de los jóvenes.

El tema de ruralidad y medio ambiente no se exponen en el documento, el único eje que menciona el asunto ambiental es el tercero y es tomado sólo como factor de riesgo para la población juvenil en cuanto al género, que tiene también un carácter transversal a todos los ejes estratégicos y es un tema importante por sus implicaciones psicosociales y de identidad.

Desarrollo del talento humano juvenil

El tema de la educación debe estar ligado a la construcción de la autonomía y al libre desarrollo de la personalidad, las cuales conlleven a la formación de personas en la que su capacidad se desenvuelva plenamente. La educación debe potenciar en los jóvenes la facultad de construir consensos políticos, tener una práctica política democrática con capacidad de decisión.

En este sentido, el eje debe abordar el derecho a la educación, “visto como un factor de desarrollo humano crucial para adquirir herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita, debe concretarse en un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Aquí adicionalmente pueden abordarse los temas de la calidad de la educación, el acceso y la permanencia en la educación superior, el fortalecimiento en áreas de investigación. La educación vista como el desarrollo del pensamiento y el saber crítico y reflexivo que responde a las necesidades y el proyecto de vida de la sociedad. Los temas de calidad, acceso y permanencia hacen parte del derecho a la educación y están contemplados en la ley general de educación.

El desempleo es una de las problemáticas que más preocupa a los jóvenes, pues no se sienten en capacidad de salir a un mundo laboral cada vez más competitivo. El empleo aquí es visto como una forma de subsistencia y no como la opción de potenciar sus talentos y capacidades contribuyendo así al desarrollo integral del individuo; es cuando surge el interrogante de si existe una concepción restringida del mismo que visibiliza sólo el ingreso del joven al mundo laboral para mantener una estructura construida desde y para el mundo adulto.

En cuanto a las áreas de intervención debe contemplarse la seguridad social en los jóvenes respecto a salud y pensión, destacando que es uno de los temas que desborda la capacidad del distrito en su definición, ya que obedece a factores de tipo económico y político que trascienden a lo nacional, pero que a su vez son propósito de la PPJ.

Participación, organización y construcción de agendas juveniles

Los escenarios de relación, participación y organización juveniles están ligados a las formas asociativas de los jóvenes, quienes deben ejercer influencia frente a otros espacios sociales. Aquí es donde debe considerarse la capacidad de incidencia y decisión frente a los escenarios de participación, condicionados con el ejercicio del poder; claro ejemplo de ello son el Consejo Local de Juventud y el gobierno escolar, espacios dentro de la institucionalidad, pero habría que evidenciar el fortalecimiento de otros ámbitos participativos que permitan abarcar los demás sectores juveniles. A la participación claramente ligada con la organización le corresponde fomentar y consolidar esas formas asociativas de los jóvenes en su entorno, quienes deben actuar de acuerdo con un diseño de estrategias que respondan a esta realidad y reafirmen la condición juvenil.

La participación debe estar dirigida al fortalecimiento y consolidación de las organizaciones juveniles, ya que ellas son claves en la definición de la PPJ, garantizan la participación del sector juvenil y representan en gran medida los intereses, deseos y necesidades de los jóvenes. Habría que tener un especial cuidado en que la creación y el arraigo de las organizaciones juveniles no estén solamente condicionados por la institucionalidad.

Muchas de las propuestas de los jóvenes expresan la necesidad de reconocimiento frente al trabajo realizado por ellos, sustentado en la posibilidad de acceder a recursos y procesos de formación para el ejercicio de una verdadera participación y apoyo a las iniciativas; pero, por otra parte, está la incredulidad de los jóvenes respecto a la materialización de este eje, ya que no responde a la realidad jurídica y económica que condiciona este aspecto y ven que el distrito no tiene la posibilidad de responder a estas limitaciones.

Protección y prevención ante situaciones de riesgo

En este eje se vislumbra un enfoque de salud, el cual hoy es resignificado por un enfoque promocional de calidad de vida, el cual no es claramente expuesto ni en el diagnóstico ni en el eje estratégico. Esto lleva a cuestionar la pertinencia de las líneas que se proponen, en tanto no existe una dirección que posibilite a los jóvenes una transformación cultural al respecto de la prevención. En esta misma mirada, el enfoque promocional de calidad de vida promueve una salud positiva, a la vez que identificar las determinantes y los factores protectores desde las mismas comunidades, con el fin de mejorar las problemáticas actuales alrededor de la salud, sobre todo en los jóvenes.

También, el documento plantea una focalización de la política en un sector de la población juvenil, como es la denominada vulnerable; sin embargo, es preciso aclarar este concepto y estudiar la posibilidad de que sea excluyente y no permita contemplar necesidades reales entre los jóvenes del distrito capital. Por lo anterior, el área se centra en prevención más que en promoción, y no son lo suficientemente desarrolladas por los lineamientos.

En el aspecto de salud sexual y reproductiva, a pesar de que la PPJ plantea un enfoque de derechos, no desarrolla como tal los derechos sexuales y reproductivos en los jóvenes, no involucra al sistema educativo como eje fundamental para el manejo y la vivencia de la sexualidad, sino que busca una salida mediata y superficial para los problemas de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados. Podríamos decir que pasa lo mismo con el uso indebido de sustancias psicoactivas, sin dejar de resaltar la importancia de la salud mental en los jóvenes.

El tema de seguridad social en salud, como se mencionaba antes, desborda la capacidad del gobierno distrital para su incidencia, aquí el problema no es sólo tratar de mejorar las actuaciones de las instituciones para que el sistema de salud existente funcione, el problema de fondo es que el sistema actual va en contravía de las necesidades de la población joven y afecta de manera significativa la intencionalidad de la PPJ en esta materia.

La asistencia social en los jóvenes como uno de los ítems que plantea el área de intervención sólo es desarrollada en uno de los lineamientos (acceso alimentario); si bien puede ser vista como una alternativa para proteger a la población juvenil vulnerable, en el resto del documento no existe una propuesta clara frente al desarrollo integral de este sector juvenil que les permita salir de su condición.

Diversidad juvenil y convivencia para la paz

La PPJ implica la existencia de una problemática social que genera conflicto y afecta la convivencia en los jóvenes. El contexto actual muestra que los programas enfocados en el conflicto armado no encajan en la política de juventud, por ello es pertinente la revisión de la normatividad en materia penal de los jóvenes.

El eje debe enfocarse hacia resolver los problemas de exclusión de los jóvenes por el mundo adulto; el reconocimiento de la diversidad de esta población trasciende la estructura fundamental de la PPJ, diversidad que debe ser reconocida por los mismos jóvenes en el ejercicio de sus derechos.

Éste fue uno de los ejes menos discutidos del documento de política, las propuestas de los jóvenes estuvieron enfocadas al carácter injusto de la obligatoriedad en la prestación del servicio militar y, por lo tanto, a la garantía del derecho de objeción de conciencia.

En la mayoría de localidades se evidencia una problemática en torno a las barras bravas y las pandillas. Como reflejo de la carencia de valores, la violencia se vuelve una identidad por la pérdida de referentes colectivos en la ciudad, existe la necesidad de creer y sentirse identificados.

La generación de identidad y pertenencia es un aspecto que ha sido dejado de lado en los últimos años, por ello es indispensable generar programas y espacios de cultura que permitan expresar y vivenciar el sentir de la localidad desde espacios lúdicos y pedagógicos dirigidos al conjunto de la población.

Procesos y espacios culturales, recreativos y deportivos

Aquí deberían concebirse los siguientes aspectos para ser desarrollados por la PPJ: la necesidad de vincular en la educación formal y no formal la formación artística y deportiva como procesos que fortalezcan el desarrollo juvenil; así mismo, el acceso a los programas educativos y deportivos debe incluir las condiciones necesarias para su desarrollo. Ligado a ello deben existir programas que, además de facilitar el acceso a los bienes y servicios culturales, otorguen estímulos a la creación y expresión artística e investigación cultural.

Vincular a la población juvenil en actividades deportivas y de recreación aprovechando los espacios como parques y polideportivos, fomentar una cultura de solidaridad, convivencia y tolerancia por medio de actividades en el ámbito competitivo, de entrenamiento y recreación; programas que deben ligarse a la vez con organismos que integran el sistema deportivo.

Categoría de comentarios

Proceso de discusión y participación en la PPJ

La exigencia básica de los participantes en esta primera fase estaba referida en el fondo a una democratización del proceso en todos sus componentes: la elaboración de un documento de política, la representatividad de las actividades para llevar a cabo, la concertación de metodologías y tiempos del proceso.

Como ya se ha anotado en varios apartados, el proceso de participación en la construcción de la PPJ presentó una serie de dificultades asociadas con la fuerte resistencia que los jóvenes opusieron a la metodología de trabajo planteada. Este fenómeno se explica por la falta de legitimidad que los espacios de participación diseñados mostraron durante todo el proceso y se expresa en las distintas críticas en las mesas locales.

Un primer factor que impulsa el problema de legitimidad se refiere al desconocimiento sistemático de los procesos de organización juvenil en las localidades. Un ejemplo concreto para la localidad de Ciudad Bolívar lo constituye la serie de documentos que se publicaron sobre la Escuela de liderazgo (1993) y el Estudio sobre necesidades y expectativas de los jóvenes de Ciudad Bolívar (1997), en los que se presentan propuestas desde la comunidad de jóvenes de la localidad en materia de derechos humanos, participación, democracia y cultura. Sería importante que en una nueva implementación del proceso se pudieran construir herramientas para que esta producción se pueda articular como documentos de trabajo para el desarrollo del proceso.

En esta fase de discusión del documento borrador de la Política Pública de Juventud de Bogotá participaron aproximadamente 2.000 jóvenes de las 20 localidades de la ciudad, representantes de organizaciones juveniles, consejos locales, colegios, universidades e instituciones distritales. Se realizaron más de 20 encuentros locales, 7 encuentros interlocales y un encuentro distrital, fuera de las reuniones de coordinación local, inerlocal y distrital que se hicieron para organizar y garantizar el desarrollo de la agenda.

- **Dinámica autónoma de discusión de la política y redacción del documento final**

Después del proceso de formulación de la PPJ, se tenían en cuenta los diversos elementos que se pusieron en juego en el proceso desarrollado en los dos primeros meses del año, puesto que se produjo el acontecimiento del comienzo social de la discusión, del despertar consciente de los y las jóvenes sobre la significación de tener una política pública que los interprete y cobije.

Es importante decir que el acuerdo 159 del Concejo de Bogotá, aunque señaló unos derroteros, tiempos y fases del proceso, tal vez no supo interpretar las posibilidades reales de movilización del tema de jóvenes en el escenario de la actual administración distrital, pues la capacidad logística y administrativa, a pesar de que ha avanzado incuestionablemente en los últimos dos años, aún es insuficiente para surtir un proceso más amplio, profundo y participativo. La estrategia institucional diseñada para cumplir con el proceso alcanzó sólo para redactar un documento borrador y convocar una fase de participación ya hacia el final de los tiempos sugeridos por el acuerdo.

Lo cierto es que frente a las dificultades presentadas en la fase anterior, se impuso el principio de realidad y afortunadamente hubo voluntad de todas las partes por hacer los correctivos necesarios y disponer los recursos que faltaran para culminar con éxito la tarea de formulación de la PPJ para Bogotá.

Esta fase involucró a unos 13.000 jóvenes de todo Bogotá en la discusión pública, sobre la base de agendas autónomas coordinadas por el Consejo Distrital de Juventud y la Gerencia de Juventud del DABS.

El documento que produjo esta segunda fase, como resultado de las discusiones y la concertación, es un documento de política que define un conjunto integral de derechos para los jóvenes contenidos en el decreto 482 de 2006, a través del cual el alcalde de la ciudad oficializó la política pública.

- **Implementación**

Si bien la tarea definida por el plan de desarrollo se cumplió de manera satisfactoria, no fue un proceso exento de dificultades, descoordinaciones y retrasos. Con una mirada de conjunto de lo sucedido a este respecto, es necesario apuntar que no se aprovechó suficientemente esta actividad estratégica para desarrollar una movilización a fondo de los jóvenes bogotanos con miras a fortalecer la participación, la organización, la producción de nuevas subjetividades juveniles y, en definitiva, elaborar una política más cercana a las necesidades y expectativas reales de los jóvenes.

La política se define un año antes del fin de la administración, lo que hace prácticamente imposible medir su impacto real, más aun en un enfoque de derechos que se plantea en términos de procesos. Esto pone en cuestión también la continuidad, dadas las observaciones que los mismos jóvenes hicieron durante las discusiones en cuanto al amarre presupuestal, institucional y legislativo de la política.

Sin embargo, la gerencia de Jóvenes sin indiferencia se ha propuesto desarrollar las siguientes acciones para esta fase:

1) Diseño de talleres de socialización de la política pública juventud.
2) Desarrollar talleres en los principales colegios distritales de las localidades dirigidos a los estudiantes de décimo y undécimo grado.
3) Diseño de piezas comunicativas para la socialización de la Política Pública de Juventud.

4) Expediciones juveniles por la ciudad, con el objetivo de reconocer la estructura ecológica de nuestra ciudad y que los jóvenes conozcan y defiendan el derecho al medio ambiente sano y al hábitat digno consignado en la Política Pública de Juventud de Bogotá.
5) Cine fugitivo: busca la apropiación del espacio público para el reconocimiento de las múltiples posibilidades de habitar el entorno y la realización de actividades extra cotidianas en espacios urbanos, lo cual supone la integración social y el desarrollo de una cultura democrática utilizando el cine como herramienta de comunicación y sano esparcimiento y como medio y estrategia para la socialización de los derechos comprendidos en la Política Pública de Juventud.
6) Muros libres: promueve la apropiación de la ciudad y el reconocimiento de los derechos establecidos en la Política Pública de Juventud por parte de los diferentes sectores poblacionales que habitan la ciudad. A través del apoyo a las diversas manifestaciones culturales de escritores urbanos se busca transformar e incidir en aquellos imaginarios que sustentan una cultura discriminatoria.
7) Apoyar las iniciativas juveniles para socializar la Política Pública de Juventud.

Conclusiones de la política de juventud en la administración Garzón

Sobre la situación real de los jóvenes

La evaluación de una política pública no se puede hacer contando como tiempo de análisis el periodo de una administración, que en este caso es de tres años. Aun menos si se trata de evaluar en el enfoque de derechos, una de cuyas características distintivas es su carácter procesual. Es casi imposible hacerlo en este momento, así se quisiera, porque el comparativo de cifras manifiestas y su actualización nunca se pone al día en tiempos reales. Pero, igualmente, porque en lo que respecta a los jóvenes el nivel de desarrollo de los indicadores e instrumentos de medición es aún muy precario.

Sin embargo, existe una forma de aproximarse a una noción del asunto, aunque por supuesto no a su plena evaluación, por lo argumentado antes. Se trata de apreciar el lugar que el tema ocupa en las prioridades institucionales, la movilización de los jóvenes en cuanto a la reivindicación de sus deseos y necesidades, su vinculación a los procesos de definición de las políticas, su participación real en los procesos sociales de cambio. Y si de todo esto se trata contamos, como lo vimos a lo largo del documento, con referencias significativas que hablan de avances y de omisiones serios. Avances en el tema institucional por la emergencia clara de la cuestión juvenil en el plan de desarrollo y en la reorganización institucional de la misma, la mayor movilización de los y las jóvenes a la hora de perfilar, discutir y elaborar con autonomía su propia política, un conjunto de elementos al que se suma la explicitación detallada en la política aprobada de los derechos de las y los jóvenes. Omisiones visibles en el tema de política universitaria y de salud para los y las jóvenes, falta de claridad en la interrelación actualizada de variables como educación y trabajo. Todo ello, los avances y las omisiones, dejan distante una interrelación en definitiva más estrecha con los jóvenes no organizados o sus movimientos espontáneos, como el que ha movilizado a la juventud universitaria en los dos últimos años en Bogotá.

En conjunto, se puede concluir que durante la presente administración el potencial político de desarrollo para las juventudes adquirió mayor cuerpo coincidiendo, sin mucha conciencia de ello, con aquello que los analistas del tema han denominado “la juventud como bono demográfico”; algo que ha de ser analizado con atención por las administraciones venideras para asumir la política de juventud con todo el peso y significado que adquiere para el desarrollo social de la ciudad y del país en general.

La imaginación y la inteligencia de los gobiernos futuros deberían hacer “suma estratégica” de esta nueva situación problemática que se abre paso, para consolidar con mucha fuerza, persistencia y sostenibilidad estos acumulados, nada deleznables a la hora de producir el vuelco requerido en política, el cual permita dar verdaderos giros en la calidad de vida y el bienestar social de las juventudes y de la sociedad por venir.

Sobre el plan de desarrollo en general y su política de juventud

No hay que olvidar los obstáculos que se le imponen a una administración local como la de Bogotá para sacar adelante una política social alternativa, frente a las inercias de administraciones anteriores y la concertación de políticas más equitativas y con respecto a regulaciones nacionales vigentes de política social. Obstáculos que en el caso de la juventud afectan particularmente la posibilidad de avanzar en temas como la salud por las restricciones que se imponen para su inclusión en el sistema general de seguridad social; las leyes laborales y regulaciones sobre el primer empleo, en que el escenario para las y los jóvenes no es muy halagüeño; las regulaciones sobre contratación que discriminan a las y los jóvenes a la hora de acceder a recursos públicos para manejar y aplicar directamente a la ejecución de sus proyectos e iniciativas de desarrollo individuales y colectivas; las regulaciones sobre reclutamiento e ingreso a la milicia, que legalizan su participación en el conflicto, sin posibilidades de objetar; la inequidad económica regularizada por la ley, que no reconoce la diferencia juvenil en el establecimiento de tarifas de transporte y el acceso a los bienes culturales, entre otros.

Para el caso de los jóvenes esta situación no es tan visible, como lo ha sido para otros temas relacionados con la salud y los servicios públicos cuando se trata de la población adulta, convenientemente advertidos, entre otras cosas, por el mismo plan de desarrollo de Bogotá. Aunque es muy importante destacar que han sido los mismos jóvenes los que han intentado agendar estos asuntos en la política, con sus intervenciones, propuestas e iniciativas en los foros públicos celebrados durante la presente administración o en el pasado.

Se estableció una nueva institucionalidad de juventud en la presente administración, más representativa de este sector poblacional y sus problemas, pero sin lograr situarse en el nivel jerárquico y de importancia organizacional y de organigrama que permita sostener que existe una instancia de valor central que asuma la representación y defensa de la juventud como una población socialmente significativa; algo que, como ya lo hemos dicho, representa un claro indicador de bienestar, calidad de vida y derechos humanos en lo que se refiere a los jóvenes.

Sobre los ejes y la Política Pública de Juventud del plan en específico

Eje social

- Notable ausencia de política en salud para jóvenes.
- De manera preliminar, arriesgamos las siguientes conclusiones para debatir en grupo.

El enfoque de derechos

No fue más que un referente teórico para la acción gubernamental que no logró operacionalizarse de manera coherente en el plan de desarrollo distrital y mucho menos en la ejecución programática de las entidades oficiales.

El plan de desarrollo y la garantía de derechos de los jóvenes

El plan ofreció una guía a la acción gubernamental, pero no es coherente en su dimensión teórica y práctica para fundamentar el accionar institucional desde una perspectiva de derechos que transforme realmente las condiciones de vida de la población joven en el distrito capital.

Lo sectorial

Se continuó con el mismo esquematismo que las instancias gubernamentales están aplicando a los jóvenes desde esta perspectiva, sin ninguna apuesta novedosa para garantizar derechos.

Lo poblacional

En este campo se preservó la tradición de los últimos años de formular una política al final del periodo de gobierno, con el fin de que la ejecute el candidato elegido, quien regularmente no lo hace. No se pensó en serio el tema poblacional con énfasis en juventud, en el ámbito de una política de gobierno y tampoco sus implicaciones institucionales.

No deja de ser un documento más que justifica una contratación burocrática y el cumplimiento de algún ítem del plan de desarrollo, sin ninguna repercusión en las condiciones materiales de vida de la población joven.

Eje urbano-regional

A manera de conclusión, se puede señalar que, pese al esfuerzo de concebir el plan de desarrollo desde el enfoque de derechos, no deja de ser preocupante cómo todos los propósitos planteados desde el eje urbano-regional a la hora de ser implementados (a través de indicadores) se ven reducidos en la necesidad de crear capacidades productivas para los jóvenes. Sin embargo, este mismo esfuerzo se halla desprovisto de un planteamiento integral, desde el cual se reconozca que previo al proceso de inserción en la vida laboral se hace necesario garantizar otros procesos, que contribuyan de manera directa y preponderante a la construcción del joven, acorde a las dinámicas económicas, sociales y culturales del orden distrital y nacional. Bogotá, por sus características, posee un mercado más moderno que el resto del país, pero a la vez con mayores restricciones a poblaciones con características particulares como la de los jóvenes, de ahí que las alternativas a esta problemática deban estar pensadas y articuladas a nivel intersectorial.

A pesar de que la ciudad ha avanzado en procesos de cobertura educativa para niveles de básica primaria y secundaria, se continúa generando inequidad para los jóvenes de menores ingresos. La ciudad no ha aunado esfuerzos suficientes para garantizar un tránsito armónico entre este nivel de formación y las posibilidades de acceso a la educación superior.

Son, sin lugar a dudas, las mujeres jóvenes las que, repitiendo el modelo económico nacional, continúan ostentando menores condiciones laborales, en términos de posibilidades de empleo y remuneración por su trabajo.

En resumen, la inclusión, la igualdad y la participación, promulgados como objetivos del eje urbano-regional, desde la Política de Juventud se ven limitados a generar las competencias para que los jóvenes puedan acceder a una oferta de empleo, y así garantizar el derecho al trabajo.

Eje de reconciliación

No obstante las acciones de mitigación desarrolladas a través de planes y programas para reducir indicadores de afectación del derecho a la vida, el contexto de inseguridad y violencia de la ciudad donde los jóvenes pueden ser víctimas o victimarios, la creación de conciencia de la vida como derecho se convierte en un reto que vuelve urgente la tarea de transformar toda una lógica social, ligada con temas como la exclusión y la marginalidad, para ampliar significativamente la oferta de oportunidades que se le presentan al joven, cambiando las condiciones de su contexto adverso. La garantía de un derecho tan importante como el derecho a la vida está atada a un conjunto complejo de derechos, pues en la medida en que se garantice la educación, la salud, el trabajo, la cultura y demás derechos se puede consolidar la conciencia y la vivencia sobre el derecho a la vida, que ha sido la intención del eje de reconciliación.

La intención de fortalecer los espacios de representación de intereses y de expresión juvenil, entre los que está el trabajo con organizaciones juveniles y los Consejos de Juventud, reflejó precariedades difíciles de ocultar.

En cuanto al derecho a la igualdad y la no discriminación en lo referido a la existencia de una institución encargada del tema de jóvenes, el indicador se ha cumplido, aunque se presenta el inconveniente que tiende a ser reiterativo: eventos tales como la elección de representantes a los Consejos Locales de Juventud no suelen tener el impacto deseado, pues la población joven que participa en ellos no es significativa, por ende, su repercusión real se ve disminuida, al limitarse a hacer los eventos así éstos no lleguen a la comunidad objetivo. Esto es también visible en lo relacionado con la organización juvenil.

Conclusiones de la PPJ

Coordinación interinstitucional

La administración distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón, por efecto del enfoque de política que implementó, instruyó a sus diversas dependencias sobre la necesidad de tomar medidas para materializar el carácter integral de la política social. Es así como se tomaron medidas de coordinación interinstitucional, que en el caso del tema de juventud constituyó un organismo distrital y unos locales: el EDAI y los ELAI (Equipo Local de Apoyo Interinstitucional). Esto significó, por supuesto, un avance que permitió generar una cultura de coordinación institucional de la política. Sin embargo, es necesario anotar que, dada la novedad de la experiencia de tener varias instancias distritales a cargo del tema: Gerencia de Juventud del DABS, Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), programa Jóvenes sin indiferencia, no se contó con una definición clara de competencias y funciones de estos organismos, cada uno de los cuales quiso y tuvo en su momento un papel protagónico en el proceso de formulación y redacción de la política. Lo que se hizo, por lo tanto, durante buena parte de la administración, fue ordenar una descoordinación general funcional. Esto produjo un fuerte impacto en el proceso e incluso en la manera como quedó ubicado el tema en el actual organigrama reformado de la alcaldía de Bogotá.

Es conocido que en el proceso de preparación de la discusión social de la política se desarrollaron diversas propuestas de documentos. Se impuso primero la propuesta de Jóvenes sin indiferencia, cuyo enfoque disonaba del plan de desarrollo, al privilegiar las capacidades por encima de los derechos. Este solo ejemplo demuestra las dificultades de la descoordinación estructural que ha tenido el tema en la presente administración.

Participación

Estas dificultades administrativas y de concepción de la organización de la política, impactaron fuertemente la definición e implementación de procesos participativos más extensivos y complejos, como los hubiera exigido el mismo enfoque de derechos que terminó por imponerse o, en general, el gran énfasis social que se propuso la actual administración.

El proceso de formulación y redacción de la política, si bien vinculó un número significativo de jóvenes representantes de organizaciones y sectores juveniles locales y distritales, no planteó una estrategia de inclusión a los sectores tradicionalmente marginados de los debates de política y no supo concentrar esfuerzos, dada la centralidad de estos sectores, en aquellos espacios donde lo juvenil adquiere plena consistencia, por ejemplo el sistema de educación media y superior.

PPJ: conclusiones para los jóvenes

Atender sus demandas sobre una definición de juventud que supere la simple delimitación etárea y de "cuerpo social" de la ley 375, que desconoce una de las principales características de los y las jóvenes: la potencia creativa, vital para la construcción de visiones de mundo que requiere Bogotá.

Entender cómo se produce la politización, que consiste en convertir en público lo que es privado en relación con el interés que se encuentre manifiesto, en comunicar lo incomunicable, por medio de un proceso de simbolización y resimbolización, significación y resignificación, es decir, que expresiones que pueden considerarse individuales se conviertan en colectivas (y en esta medida en públicas), transformando con ello la realidad social. De esta manera, se generan espacios de participación que permiten que las dinámicas juveniles sean tenidas en cuenta en la definición de políticas y que éstas sean diseñadas con base en las necesidades, carencias o problemáticas que manifiesta el entorno juvenil en nuestra sociedad.

Las apuestas políticas deben centrarse en los diferentes aspectos relacionados con los procesos de subjetivización de la juventud, que supone su visualización y reconocimiento en el espacio público como actor social. Para ello se debe partir de las siguientes estrategias o supuestos:

- Superar los criterios centrados en el Estado con criterios pluralistas y de multiplicidad de actores, con responsabilidad no sólo para el Estado sino además para los medios informativos, las empresas, las escuelas, los hogares, las organizaciones de la comunidad y los individuos jóvenes y adultos.
- Uso de la educación y los medios informativos para promover las normas de derechos en toda la sociedad.

- Debate público abierto y transparente, en los medios políticos e informativos, que ejerza presión a favor de la responsabilidad en las decisiones de Política Pública de Juventud.
- El enfoque de las Políticas Públicas de Juventud debe trascender la erradicación de la pobreza como objetivo del desarrollo de justicia social, haciendo efectivos los derechos y las responsabilidades de todos los actores.

Tiempo libre

La juventud se vive no como un escenario autocéntrico de vivencia generacional, sino como un entramado de realidad, que desde el punto de vista del tiempo, es decir del flujo vital que se produce como existencia, se despliega en los planos simultáneos de la ocupación o captura de ese tiempo (simultaneidad igualmente de lo cultural, lo laboral, lo político) y vivencia de la producción de deseos que realizan la existencia efectiva de la autonomía juvenil como experiencia real.

Así, el llamado tiempo libre no aparece como un fondo que se ocupa, sino como una vitalidad que se captura. Antagonismo entre libertad y poder, traducidos a la experiencia de los tiempos de la vida. Si bien esta conceptualización nos permite discernir los escenarios donde el concepto de juventud se hace posible, desde el punto de vista del tiempo productivo humano y social es necesario desarrollar una analítica de la acción que nos ayude a traducir esos escenarios a la cotidianidad de la existencia de los y las jóvenes de hoy.

En primer lugar, explicitar de qué se trata cuando hablamos de ocupación cultural, laboral y política del tiempo. Queremos aquí llamar la atención sobre el mundo real de la producción y la reproducción social en la realidad de la sociedad global actual; sobre la economía política de la sociedad de hoy. Una economía política que ya no separa trabajo físico de trabajo material, base de superestructura, sino que se construye en una dimensión que los especialistas han denominado biopolítica, es decir, una asociación de inmediatez entre política y economía, entre política, vida biológica y modos de vida. El capitalismo globalizado significa la plena expansión de la sociedad de la acumulación y de la explotación del trabajo a la esfera plena de la vida y sus potencias, un modo de producción que incorpora no sólo las destrezas del trabajador manual, sino los talentos y habilidades, las competencias del trabajo intelectual e inmaterial, del afectivo, del femenino, entre otros.

Cada vez más conocimiento, ciencia y tecnología se apropian de los procesos productivos, de tal modo que una inteligencia social masiva e intensiva constituye el núcleo central de sus fuerzas productivas. El joven es, en parte, la plenitud de esta fuerza de trabajo, como dinamys, plenitud de vitalidad del afecto, del deseo, del talento, de la inteligencia. Los jóvenes son objetos principales de ocupación, intervención y control culturales, laborales y políticos.

De otro lado, el tiempo productivo de la libertad remite a la experiencia viva de la creatividad social de los y las jóvenes, creatividad que se hace también de inmediato cultural, emprendedora y política.

Queremos entonces plantear la idea de que se hace necesario identificar los escenarios reales que produce la captura del tiempo libre en esta nueva economía política de las subjetividades en la sociedad capitalista de hoy. ¿Será entonces que en la esfera del consumo los y las jóvenes experimentan esa ocupación, y dicha esfera es la que los incorpora reiterativamente al consumo cultural, al de servicios como la educación y la salud, al de las ciudadanías en el mercado de la política? Si es así, ¿no será que esos escenarios de ocupación, que convierten al joven en mero consumidor, pueden ser revertidos como máquinas de producción de sujetos dóciles y conformes, de siervos voluntarios? ¿No será que el secreto de esta nueva sociedad al producir la ilusión de ese consumo general está convirtiendo nuestras fuerzas vitales en mercancías intercambiables, es decir, viviendo de la creatividad inmediatamente cultural, emprendedora y libre de los sujetos jóvenes? ¿Convirtiendo nuestras fuerzas vitales en sujetos beneficiarios, clientes, receptores?

En estos escenarios de la producción real de la vida debemos practicar nuevas ciudadanías re-apropiativas para sumarlas a la independencia creativa de la autonomía de las necesidades y deseos. Agregarlas a esta autonomía social de los jóvenes, que no significa estar más allá del mundo efectivo, sino más acá, o lo que es lo mismo, en antagonismo con la despotenciación del tiempo productivo de la vida. El ocio como polo opuesto del negotium (de su negación). La autonomía como crítica del trabajo obligado y explotado, como tiempo productivo de la libertad. La juventud como el tiempo de la anticipación y de la emergencia del hombre realmente libre.

Salud

Los derechos se plantean en el escenario de la virtualidad de los sujetos de sexualidad, para conservar el cuerpo egoísta, intimista y atómico necesario en el acto de la producción y la reproducción, asexuado colectivamente e ínter afectivamente, con pura conexión de consumo con el mercado de la experiencia del cuerpo, de su ascetismo y promiscuidad, cuando sea el caso y la conveniencia, en el escenario de la prevención del exceso de potencia, es decir, en el cuidado de la dislocación del poder que es también de inmediato este acto productivo. Una transformación substantiva de la esfera del derecho debería abrir las conexiones cerradas entre el cuerpo y el afecto, entre el cuerpo y el eros.

Recomendaciones

Eje social

La institucionalidad

Para el distrito capital es prioritario pensar este tema, con el fin de no continuar repitiendo los mismos errores de administraciones anteriores, pero sobre todo con el fin de dar respuesta concreta a los demandas de los jóvenes y hacer efectivos sus derechos; de lo contrario, las instancias gubernamentales seguirán perdiendo de manera progresiva su legitimidad ante la población juvenil, ya que ésta no encuentra a la instancia estatal como garante de sus derechos y, en este sentido, adquieren mayor fuerza las acciones de hecho como las vías más adecuadas para mejorar al menos las condiciones de vida.

La Política Pública de Juventud

Debe dejar de ser un documento teórico y convertirse en una herramienta que oriente efectivamente el accionar público en la materia. Existe suficiente acumulado en el tema para que cada gobierno electo se “invente” una política que, además, nunca implementa.

Lo sectorial

Se requiere con urgencia que el gobierno distrital plantee una propuesta estructurada y viable en materia educativa, en especial para el acceso a la educación superior y tecnológica, de igual forma para el ingreso de los jóvenes a la vida laboral en condiciones dignas y la atención en salud de manera integral; y no continuar con los proyectos puntuales, a corto plazo, las campañas publicitarias, entre otras acciones inocuas, que favorecen sólo la imagen del gobernante de turno pero que no son una alternativa real para cambiar las condiciones de vida de la población joven en la capital.

Lo poblacional

Es necesario pensar este tema de manera más rigurosa en el marco de la acción gubernamental, ya que en el caso de los jóvenes ha sido algo "cosmético" en las políticas públicas. Ello lo evidencia el precario impacto generado en los jóvenes a partir de la acción gubernamental, que se ha quedado en el dicho y no ha pasado al hecho, cuestión totalmente diferente para el caso de las mujeres. Hasta la fecha no se ha podido integrar de una forma favorable para los jóvenes la racionalidad técnica y la política, en cuanto a la formulación e implementación de las políticas públicas de juventud para el distrito capital; los rigurosos análisis sobre los jóvenes no se corresponden con las acciones emprendidas desde las diferentes instancias oficiales en el ámbito distrital.

La participación juvenil

No ha sido más que una retórica sin contenido tanto en el aula escolar como en el escenario público, por ello la apatía y el distanciamiento juvenil en relación con las instancias estatales, cuestión lamentable que deslegitima al Estado ante esta población. Por lo tanto, se deben emprender acciones que potencien la interlocución juvenil con las instancias estatales, como también la incidencia de los jóvenes en la vida pública de la ciudad, que no puede estar limitada a la oferta institucional.

Violencia y ámbito escolar

Esta temática demanda la mayor atención del sector oficial y de la comunidad educativa en general. Las medidas adoptadas de carácter policivo y represivo en algunos casos no son la solución, se requiere, por lo tanto, abrir el debate público sobre este asunto y orientar los esfuerzos institucionales y cívicos desde una perspectiva preventiva que incida en las causas generadoras de este fenómeno y no simplemente en la solución casuística de los hechos que se presenten.

Eje urbano-regional

A la luz del importante número de jóvenes que anualmente terminan sus estudios de básica secundaria y que no encuentran más alternativas que intentar vincularse al mercado laboral, sin mayores resultados o en condiciones poco favorables, debido a su poca formación y experiencia, desde los cuales se desconocen los principios de solidaridad, complementariedad y acción colectiva, tan inherentes al enfoque de derechos; se hace necesario pensar en una política universitaria, que permita garantizar mayores y mejores procesos de ingreso a la educación superior para los jóvenes de la ciudad, sin dejar de considerar el importante número de estudiantes que llegan a Bogotá para continuar procesos de formación universitaria. Esto demuestra que el distrito sin proponérselo ha sido y seguirá siendo una ciudad universitaria que requiere reflexionar sobre este tema de manera urgente.

La situación de los jóvenes y de su productividad debe ser pensada como un esfuerzo en conjunto, en que el distrito y la nación aporten en igual proporción a dicho proceso, dado su carácter transversal. Es indispensable reconocer que este asunto debe superar el afán de generar ingresos en el corto plazo. Por el contrario, ha de ser considerado como un esfuerzo continuo y de largo aliento, precedido por un proceso de formación que redunde en oportunidades de trabajo más productivo y acorde a las dinámicas del mercado global. De esta manera, también, se incentivarían procesos de igualdad e inclusión.

Se ha de propender por políticas activas para que, ante el limitado panorama de oportunidades con que cuentan los jóvenes para desarrollarse en la ciudad, se evite la inclusión a los grupos armados. En especial de los jóvenes de menores ingresos, quienes en su afán de querer solucionar problemas de subsistencia creen encontrar en estos grupos paliativos a la ausencia de alternativas económicas, que sobrepasan su realización como sujeto social.

Aprovechar los espacios de participación ya institucionalizados para avanzar en discusiones respecto a temas más puntales relevantes para el desarrollo de los jóvenes, desde los cuales haya lugar para reflexionar y proponer acciones concretas en torno a sus gustos y vocaciones, sus barreras frente a la educación superior, sus limitaciones frente a proyectos de emprendimiento y apoyo a iniciativas productivas, las restricciones frente a créditos educativos y de fomento empresarial.

ESTADO ACTUAL, AVANCES, RETOS Y ALTERNATIVAS DE LA VIVIENDA EN BOGOTÁ

Angélica Camargo Sierra
Cristhian Ortega Ávila
Walter López Borbón[155]

Presentación y precisiones conceptuales

A pesar de que el derecho a la vivienda digna está contemplado en la Constitución Política de Colombia (artículo 51) como uno de los derechos económicos, sociales y culturales y, en consecuencia, se han implementado un conjunto de políticas dirigidas a hacer efectivo tal derecho, el acceso a una vivienda en condiciones precarias continúa siendo uno de los principales problemas de las ciudades colombianas, particularmente de Bogotá y, por tanto, uno de los principales desafíos para la gestión urbana. Con el fin de aportar algunos elementos de criterio a la construcción de la política de hábitat, con miras al siguiente periodo de gobierno, en el presente documento se presenta un diagnóstico general del estado de la vivienda en Bogotá con énfasis en las condiciones de precariedad, continuando con una evaluación de las acciones que en esta materia se desarrollaron en el actual periodo de gobierno, para finalizar con algunas consideraciones y propuestas para ser incorporadas en la política pública.

Con el fin de precisar el alcance del presente documento y evitar confusiones de orden conceptual a lo largo del mismo, este texto parte de la definición de las categorías más relevantes para su desarrollo en relación con lo que significa el hábitat, la vivienda digna (o adecuada) y precariedad de la vivienda.

155. Grupo de Investigación, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia.

Hábitat

El concepto de hábitat es un término acuñado desde la ecología que hace referencia al "lugar en el que habita una población o especie". Dada la amplitud del término ecológico, su analogía al fenómeno urbano le ha otorgado gran complejidad e indeterminación, de tal modo que se constituye en un concepto aún en construcción y tal como lo referencia UN-Hábitat, "considerando el estado actual de elaboración de dicho concepto, su comprensión afronta un amplio espectro de posibilidades",[156] tanto así que en la literatura consultada se cuentan por lo menos ocho conceptos de hábitat, a saber:

- "El hábitat se puede entender como el lugar de permanencia, el conjunto de hechos geográficos relativos a la residencia del ser humano; donde se está, donde se habita".[157]
- "Conjunto de condiciones sociales, ambientales, físicas, espaciales, habitacionales, económicas, institucionales, dotacionales y de oferta de servicios que se brindan a la población para favorecer y facilitar el desarrollo de la vida y la actividad urbana generalizada en condiciones de calidad, de equidad, de armonía e integralidad y para garantizar la productividad, el disfrute y la convivencia de las comunidades en el territorio bajo principios de sostenibilidad social, económica y ambiental".[158]
- "Relación idónea entre población y el proceso de asentamiento y el entorno ambiental de la ciudad, buscando hacer efectivos los derechos a la vida, a una vivienda digna, a un medio ambiente sano y propendiendo por la preservación del patrimonio cultural y ambiental".[159]
- "Hábitat es el ambiente, físico, biológico y cultural, en el que habita una población. Es el espacio que reúne las condiciones adecuadas para que la población pueda residir y reproducirse, perpetuando su presencia".[160]
- "Subsistema de oferta de recursos y servicios urbanos teóricamente disponibles respecto de una sociedad urbana determinada, pudiéndose hablar de una 'naturaleza secundaria'".[161]

156. PNUD, UN-Hábitat y CENAC. Fabio Giraldo Isaza y Jorge Enrique Torres. Investigaciones sobre desarrollo humano: vivienda y desarrollo humano. Cuadernos PNUD UN-Hábitat. Bogotá, 2004.

157. Fabio Giraldo. Aula abierta: hábitat sostenible y vivienda. Panel: Hábitat y Sostenibilidad. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá, 2003. p. 32.

158. Exposición de motivos. Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.

159. Alcaldía Mayor de Bogotá. Comité de Hábitat. Política de hábitat y seguridad humana. Unidad Coordinadora de Política Habitacional. Bogotá, 2003.

160. Alejandro Florián. Vivienda: derecho o mercancía. Presentación Corporación Visionarios por Colombia. (Sin otra referencia).

161. M. Sagua. Vulnerabilidad ambiental. Su conceptualización y expresión territorial en la ciudad de Mar del Plata. Un aporte a la gestión ambiental urbana. 1999. (Sin otra referencia).

- "El hábitat, en su concepción más amplia, es el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y éste a su vez nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido".[162]
- "El hábitat, entendido como el lugar en que por excelencia se localiza física e imaginariamente el ser humano".[163]
- "Entendemos por hábitat el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y mora el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva".[164]

Si bien estos conceptos muestran diferencias importantes, la mayoría de ellos regresan al origen ecológico del término, a partir del cual se entiende el hábitat como el lugar donde reside, se localiza o mora el ser humano, tanto en la dimensión física como ideológica, simbólica, social y cultural. Se acuña este concepto de hábitat como una síntesis de las nociones referenciadas, aun cuando en su amplitud puede generar confusiones con otros como el de ciudad, territorio e incluso vivienda.

Vivienda digna (o adecuada)

En términos de la relación entre hábitat y vivienda vale la pena mencionar que dada la complejidad de la misma, puede ser entendida desde una perspectiva casi dialéctica en la que no subsiste un concepto sin el otro hasta una positiva en la cual el hábitat es la suma de la vivienda con su entorno.[165] No obstante, es posible afirmar que el hábitat de la población urbana comienza por materializarse desde la vivienda adecuada, desde un enfoque de derechos, como una interpretación de la vivienda digna consignada en la Constitución.

162. PNUD, UN-Hábitat y CENAC. Op. cit.
163. Ibíd.
164. Secretaría Distrital de Hábitat. Ayuda memoria, Reunión grupo técnico Secretaría Distrital de Hábitat. Definición del concepto de hábitat, Bogotá, marzo de 2007.
165. PNUD, UN-Hábitat y CENAC. Op. cit.

Para abordar este concepto nos remitimos a la conferencia Hábitat II: "Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".[166]

Así mismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su observación No. 4 los atributos que son inherentes al derecho a la vivienda adecuada, como son la seguridad de la tenencia, los gastos soportables, las condiciones de habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural. "En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".

De lo anterior queda claro que al referirse al concepto de vivienda adecuada, además de considerar el lugar propio de habitación (la casa), se deben garantizar los atributos que contribuyan a su articulación con el entorno urbano. Así mismo, como lo proponen Molina[167] y Fresneda,[168] la vivienda debe concebirse como un instrumento de desarrollo social que ayude a la satisfacción de determinadas necesidades humanas relacionadas con cada momento histórico,[169] como tal es necesario que la vivienda no sólo cuente con condiciones arquitectónicas, de salubridad y accesibilidad apropiadas que permitan habitarla,[170] sino también con todos aquellos atributos o características que hacen posible que adquiera una función como activo patrimonial, productivo y generador de oportunidades y empleo.[171]

166. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos. Ver texto completo en http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm

167. Ismael Molina. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá. Informe de Consultoría. Bogotá, 2007. (Sin otra referencia).

168. Óscar Fresneda. Marco conceptual para un sistema de indicadores de vivienda y entorno. En: CENAC, Ministerio de Desarrollo Económico. Desarrollo Urbano en Cifras No. 1.

169. Ibíd.

170. En el sentido amplio que propone Fresneda: "El habitar no hace referencia a la circunstancia de estar o encontrarse en un sitio, con lo cual se establece una relación exterior con el espacio. Significa tener un puesto fijo, pertenecer a algún lugar y estar arraigado en él, tener casa. De esta forma el habitar deja de ser una actividad cualquiera y se devela como una determinación esencial del hombre decisiva en su relación total con el mundo. Sólo habitando éste puede llegar al cumplimiento de su verdadera esencia". Ibíd.

171. Molina. Op. cit.

Precariedad de la vivienda

La carencia de alguno de los atributos de la vivienda que la alejen de la noción de adecuada, en mayor o menor medida, en los términos expuestos anteriormente, se constituye en un factor de precariedad de la misma.

Elementos de diagnóstico

Con el fin de consolidar algunos elementos de diagnóstico en materia de precariedad de la vivienda, en este apartado se caracterizan tres aspectos de la problemática que a juicio de los autores resultan relevantes para proponer algunos lineamientos o insumos para la construcción de políticas. En primera instancia, se abordará la magnitud y el crecimiento histórico de la informalidad urbana, después las condiciones de precariedad de la vivienda de acuerdo con los indicadores que tradicionalmente se han utilizado para su medición. Al final, se presentan algunas características de la producción de vivienda de interés social en Bogotá, así como su relación con las características y percepciones de la demanda.

Magnitud y persistencia de la informalidad

El distrito capital de Bogotá cuenta con una superficie total de 163.661 hectáreas, de las cuales aproximadamente 38.000 son urbanas; según los datos proporcionados por la subdirección de gestión urbanística del DAPD (hoy Secretaría Distrital de Planeación (SDP)), alrededor de 7.450 hectáreas se han urbanizado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 25% del área urbana del distrito. El dato proporcionado por la SDP se basa en el análisis de los procesos de legalización urbanística, cuyos consolidados se presentan en el siguiente cuadro:

Total hectáreas de origen ilegal: legalizado (vivienda estatal, urbanización pirata e invasión), en trámite de legalización y solicitud negada. Datos a marzo de 2007.

Cuadro 34

Tipo de asentamiento	Hectáreas
1. Legalizados	
Fruto de procesos de urbanización pirata e invasión	6.293,96
Vivienda estatal	695,70
2. En trámite	377,424
3. Solicitud negada	82,86
Total (1+2+3)	7.449,95

Fuente: SDP.

Si bien, debido a la naturaleza misma del fenómeno, no se cuenta con información sistemática que permita medir con precisión el crecimiento histórico de los asentamientos de origen informal año a año, algunos autores han aplicado diversas metodologías basadas en mediciones cartográficas con diferentes criterios de periodicidad. No obstante, son bastante disímiles tanto a nivel metodológico como en los resultados encontrados y, por lo tanto, no son comparables entre sí. De una revisión en conjunto de estas cifras[172] podría afirmarse que hacia 1960 se habían generado cerca de 1.000 has de origen informal, en 1980 se aproximaba a 4.000 has y hacia finales de la década de los ochenta se superaron las 5.000 has.

Los estudios de Juan de Dios Martín[173] y el reciente trabajo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con otras entidades,[174] coinciden en afirmar que en la década de los noventa se han creado más de 2.000 has de suelo informal. Según Juan de Dios Martín, entre 1991 y 1994 se formaron 845,44 hectáreas de origen ilegal y en la segunda mitad de la década 1.187,20 has. El documento del DNP, por su parte, que también hace una comparación con el crecimiento formal del suelo, afirma que en este mismo periodo, 1990-2000, se generaron 2.119,607 has de suelo informal, más que las hectáreas que se produjeron de suelo formal.

172. Hernando Sáenz. Proyecto de monitoreo a políticas de suelo en Bogotá. Lincoln Institute of Land Policy. Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, 2006. Informe de investigación sin publicar.

173. Juan de Dios Martín. Formación y consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá: el caso de Altos de La Estancia en Ciudad Bolívar. Tesis de Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Universidad de los Andes. Bogotá, febrero de 2000.

174. Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial, Cities Alliance y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. DPU, University Collage London. Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y área metropolitana. DNP, Bogotá, 2006.

De este modo, entre 1990 y 2000 se creó casi el 28% del total de la urbanización de origen informal existente hoy en día, un porcentaje importante si se considera que éste es un fenómeno que existe hace más de cincuenta años y en cada una de las cuatro primeras décadas se formó no más del 20% del total.

Con el fin de analizar el crecimiento de los asentamientos de origen informal en relación con los de origen formal en la segunda mitad del siglo, se presentan a continuación los datos obtenidos en el estudio sobre suelo y vivienda en Bogotá: [175]

Crecimiento en hectáreas de asentamientos de origen formal e informal

Cuadro 35

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Hectáreas de crecimiento formal	3.642	4.983	2.455	2.514	1.512
Hectáreas de crecimiento informal	960	1.510	1.564	1.315	2.119
Crecimiento formal + informal	4.602	6.493	4.019	3.829	3.631
Has acumuladas de origen formal al finalizar la década	10.289	15.272	17.727	20.241	21.753
Has acumuladas de origen informal al finalizar la década	960	2.470	4.034	5.349	7.468
Has acumuladas totales al finalizar la década	11.249	17.742	21.761	25.590	29.221
Tasa de crecimiento (promedio anual) urbanización de origen formal	4,47%	4,03%	1,50%	1,34%	0,72%
Tasa de crecimiento (promedio anual) urbanización de origen informal		9,91%	5,03%	2,86%	3,39%
Tasa de crecimiento (promedio anual) total de la ciudad	5,40%	4,66%	2,06%	1,63%	1,34%

Fuente: DNP, Cities Alliance, MAVDT. Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Bogotá. Cálculos propios.

175. Ibíd.

Tal como se evidencia en el cuadro 35 y se ilustra en el gráfico 104, el peso de la urbanización informal en el crecimiento de la ciudad fue considerablemente mayor en la década de los noventa frente al crecimiento formal y total. Si retomamos los datos de Juan de Dios Martín, al parecer el incremento fue un poco mayor en la segunda mitad del periodo. Además, como se observa en el gráfico 105, la participación de la urbanización de origen informal en el total de la ciudad muestra una tendencia al alza.

Gráfico 104

El crecimiento urbano era intensivo en formalidad hasta 1990. En la última década, el crecimiento urbano es intensivo en informalidad.

Fuente: Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos.

Elaboración propia

Gráfico 105

Se evidencia el creciente papel de la informalidad en la estructura de la ciudad en cada década.

Fuente: Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos.

Fuente: Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos.

Gráfico 106

Fuente: Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Elaboración propia.

Con base en lo anterior, se evidencian suficientes argumentos para afirmar que el fenómeno de la urbanización informal persiste de manera importante en la ciudad. Es decir, en Bogotá se siguen formando nuevos asentamientos de tipo informal, comenzando a percibirse una tendencia creciente (gráfico 106). Si bien no se cuenta con datos sobre el total de hectáreas generadas en los últimos siete años, la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría de Hábitat[176] desde 2001 ha monitoreado cerca de 2.500 hectáreas de la ciudad que se han considerado susceptibles de urbanizarse de manera ilegal. A noviembre de 2006, esta entidad ha detectado en dichas áreas un total de 8.666 nuevos lotes o viviendas, de los cuales el 42% está construido con materiales permanentes y el 28% está localizado en zonas de reserva o protección. Sin duda, la urbanización informal sigue siendo uno de los principales problemas para Bogotá, no sólo en términos sociales y ambientales sino también fiscales, teniendo en cuenta los cuantiosos recursos públicos que deben invertirse para legalizar, regularizar y mejorar las condiciones de estos asentamientos.

Tal como ha sido referenciado por algunos autores,[177] el origen de la urbanización informal está relacionado con las restricciones de acceso a la población de más bajos recursos, generadas por el mercado formal de suelo y vivienda.

176. Antes Subsecretaría de Control de Vivienda del Departamento Administrativo del Medio Ambiente.

177. Nora Clichevsky. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización. En: Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 75. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

El segmento de población excluido debe recurrir inevitablemente a opciones informales, aun pese a los enormes inconvenientes que produce en materia de precariedad, tanto en las condiciones arquitectónicas de la vivienda como de un urbanismo que se completa precariamente en un espacio prolongado de tiempo.
Así las cosas, el mercado informal de tierras se ha constituido en el medio por el cual una porción importante de la población bogotana[178] ha accedido a un terreno para edificar una vivienda e incluso para desarrollar sus principales actividades económicas.

Sin olvidar la naturaleza compleja del fenómeno, es claro que la pobreza es un problema altamente relacionado con la formación de la informalidad urbana. La mayoría de quienes optan por ofertas ilegales de suelo lo hacen justamente porque su situación de pobreza no les permite acceder a una vivienda formal.[179] No obstante, tal como lo señala Martim Smolka,[180] la pobreza no se puede interpretar como el único factor explicativo de la magnitud y persistencia de la informalidad urbana. A partir de sus estudios empíricos en Latinoamérica ha mostrado que no todos los habitantes de asentamientos informales son considerados en las medidas convencionales como pobres. De tal modo, sugiere que "el suelo urbano inasequible no es sólo un problema de ingresos bajos, sino también del precio del producto".[181]

Ahora, si bien el precio del suelo tiene un peso importante, la inaccesibilidad de la vivienda social se relaciona también con otros factores como los costos elevados de la construcción y las restricciones que impone el sistema financiero para el acceso a la población de bajos ingresos,[182] sumado al hecho de que la política de vivienda, que sería la encargada de solucionar estos problemas de acceso, no ha logrado llegar a este segmento de la población. Tal como lo afirma Molina,[183] esto "pone en evidencia que la ciudad formal es una respuesta del mercado a una demanda efectiva que la formalidad no tiene capacidad de cubrir".

178. Se estima que cerca de 1.400.000 personas viven en asentamientos de origen informal.
179. Según los datos registrados en el Sistema de Información Social de la Secretaría Distrital de Planeación, entre 1997 y 2003 la población por debajo de la línea de pobreza pasó de 21,02% a 52,26% y la población bajo la línea de indigencia se ha mantenido desde el año 2000 por encima del 15%.
180. Martim Smolka. Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Octubre de 2002. Documento preparado para el curso Desarrollo profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Texto completo disponible en http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?conds%5B0%5D%5Bcategory.....1%5D='Sobre%20 Informalidad'
181. Ibíd.
182. Como se menciona más adelante, estudios sobre microfinanciación de la vivienda afirman que la población que se ve excluida corresponde a familias con ingresos menores a 1,5 salarios mínimos mensuales y que representan el 30% de la población.
183. Ismael Molina. Op. cit.

Precariedad de la vivienda

La precariedad de la vivienda sigue considerándose actualmente como uno de los problemas más relevantes y de los retos más significativos para la política de vivienda. Si bien existe una estrecha relación con el fenómeno de la informalidad, en cuanto una de sus características más evidentes es que estos asentamientos se consolidan en medio de graves condiciones de precariedad, tanto en el componente arquitectónico y estructural como en las condiciones urbanísticas (acceso a servicios públicos, dotación de espacio público y equipamiento, infraestructura vial), la precariedad de la vivienda afecta también, de manera significativa, a hogares que no habitan en zonas de origen informal. Incluso hoy es posible encontrar barrios de origen formal con importantes condiciones de precariedad, sobre todo en términos de hacinamiento y vivienda compartida.

Los datos del censo 2005 permiten dar cuenta del actual panorama de la situación en materia de precariedad en Bogotá:[184]

Características de las viviendas y ubicación de hogares en Bogotá

Cuadro 36

Ítem resultante del análisis	Valor	% sobre el total
Hogares en vivienda compartida	237.600	12,35%
Hogares en cuartos	158.531	8,24%
Hogares en cuevas, puentes, vagones y contenedores	3.071	0,16%
Viviendas con pisos inadecuados[185]	79.876	4,57%
Viviendas sin servicio sanitario	15.972	0,91%
Viviendas con agua no potabilizada	95.871	5,49%

Fuente: Ismael Molina. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá. Elaboración propia.

De acuerdo con Ismael Molina, las primeras tres variables presentadas en el cuadro 36 conformarían el déficit cuantitativo de vivienda. No obstante, éstos son indicadores que representan los graves niveles de precariedad de la vivienda en un relevante número de hogares en Bogotá, al punto de requerir solucionarse con un incremento en el stock.

184. Ibíd.

185. Considera como inadecuado los pisos en madera burda, gravilla, arena o tierra.

Con el fin de aportar elementos de análisis, resulta de interés particular abordar la relación existente entre la pobreza y la precariedad de la vivienda, en tanto suele darse por sentado que existe una conexión directa entre estas dos variables con relativamente poca información sistemática que permita corroborar dicha hipótesis. Al respecto, estudios anteriores[186] han mostrado que se trata de una relación compleja y que el acceso a una vivienda digna transciende los límites de la pobreza y afecta también, en forma muy significativa, a población no considerada como pobre en las medidas convencionales.

El análisis se realizó a partir de la encuesta de calidad de vida (ECV) 2003, mediante la relación que existe entre los hogares clasificados como no pobres, pobres e indigentes[187] y variables referidas a la calidad de la vivienda.[188] El estudio tomó como base todo el componente de vivienda de la ECV 2003, pero en el presente documento sólo se dará cuenta del conjunto de variables que, según los autores, son los de mayor relevancia (de acuerdo con la investigación) y que arrojaron significancia estadística. Si bien se reconocen las limitaciones del indicador de medición de la pobreza que se utilizó, el cual se centra en establecer una relación entre el ingreso y el consumo desconociendo otras dimensiones de la pobreza, se trata de un indicador convencional que abre las posibilidades de comparación con otras ciudades de Colombia y el mundo.

186. Joan Mac Donal. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. Serie Manuales No. 38. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

187. Para estimar la población en pobreza e indigencia se calculó el valor aproximado de la canasta básica y alimentaria a partir de los porcentajes de pobreza e indigencia publicados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

188. Los datos que se presentan a continuación forman parte de la investigación desarrollada por el Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, titulada "Caracterización de la demanda habitacional de bajos ingresos en 2006". Informe final sin publicar.

Relación entre pobreza y vivienda

Cuadro 37

	No pobres	Pobres	Indigentes	Total
Promedio de hogares por vivienda	1,1	1,2	1,3	1,2
No. de hogares que viven en cuartos de inquilinato	23.740	64.400	25.555	88.150
% de hogares que habitan en viviendas no convencionales [189]	2,9%	10,5%	13,6%	5,9%
% de hogares con pisos de baja calidad[190]	9,2%	30,9%	40,9%	18%
% de hogares con vivienda propia	64%	36,5%	25,5%	53%
% de hogares en arriendo o subarriendo	29,7%	54,1%	67,8%	39,7%
% de hogares en hacinamiento[191]	6,8%	34%	41,5%	17,9%
% de hogares en hacinamiento crítico	0,2%	4,9%	10,4%	2,1%
Promedio de personas por hogar	3,2	4,1	4,3	3,5
Promedio de cuartos	3,8	2,8	2,5	3,4
Promedio de dormitorios	2,2	2,0	1,8	2,1
Promedio de sanitarios	1,8	1,2	1,1	1,5
% de hogares que comparte el baño	5,9%	18,4%	24,5%	11%
% de hogares que comparte la cocina	4,1%	11,5%	14,9%	7,1%

Fuente: ECV 2003. Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana.

Tal como se muestra en el cuadro 38, el tipo de tenencia es una de las variables que revela mayor relación con la situación de pobreza. Con el fin de profundizar un poco en este aspecto, a partir de los datos de la encuesta de calidad de vida 2003 se verificó la conexión entre la tenencia y algunas características de la vivienda.

189. Diferente a casa o apartamento.

190. Madera burda, gravilla, arena o tierra.

191. Para el análisis consideramos la condición de hacinamiento entre 2,6 y 4,9 personas por cuarto y de hacinamiento crítico más de 5 personas por cuarto. DANE.

Tenencia y condiciones de la vivienda

Cuadro 38

Variable	Propietario	No propietario
% de hogares en casa	53,16%	27,43%
% de hogares en apartamento	45,71%	61,22%
% de hogares en viviendas no convencionales	1,18%	11,32%
% de hogares que comparte la cocina	2,7%	12,24%
% de hogares que comparte el baño	3,9%	19,1%

Fuente: ECV 2003. Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana.

En cuanto a precariedad del entorno se cuenta con algunos datos a nivel de localidad referentes a la dotación de espacio público y equipamiento, producidos en el marco del Plan Maestro de Espacio Público.[192] Según los datos, la dotación de estos elementos por persona es menor en las localidades periféricas del sur de la ciudad, particularmente Ciudad Bolívar y Usme. Las localidades con menor cantidad de metros cuadrados de espacio público por habitante (sin incluir el sistema vial) son Rafael Uribe (1,05 mt2/hab) y Ciudad Bolívar (1,14 mt2/hab). En cuanto a los índices de equipamiento, las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme tienen menos de 1 equipamiento por cada 1.000 personas.

De acuerdo con la encuesta de calidad de vida, cerca del 27% de los hogares está afectado por algún evento de riesgo. Según los datos del DEPAE, en 2003 más de 10.000 familias debían ser reubicadas por estar localizadas en zonas de alto riesgo. Las dos fuentes coinciden en que las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Suba presentan mayor incidencia de población localizada en zonas de riesgo o amenaza.

A manera de conclusión, resulta preocupante la situación en materia de precariedad de la vivienda que se refleja en estos datos, que afecta con mayor intensidad a la población en pobreza. De aquí la importancia de la política de vivienda, particularmente en lo relacionado con el mejoramiento de las condiciones habitacionales, como estrategia de lucha contra la pobreza. No obstante, llama la atención encontrar significativas carencias habitacionales en población no considerada como pobre, sobre todo en lo relativo a hacinamiento y tenencia, lo cual, si bien puede corresponderse con las limitaciones inherentes al indicador, invita a considerar que el problema de acceso a una vivienda digna supera un mero asunto de ingresos.

189. Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público. Documento Técnico de Soporte. Bogotá, 2006.

Aunque con los datos disponibles no se puede diagnosticar el estado de las estructuras de la vivienda, cuyos problemas amenazarían la vida de la población ante un evento de desastre natural, tal como se evidencia en los datos, los materiales de las paredes no afectan de manera importante a la población bogotana, la calidad de los pisos tiene un impacto menor en las condiciones estructurales de la vivienda, pero presenta una incidencia mayor en la salud de los habitantes. Los indicadores de precariedad habitacional, que en general afectan con mayor intensidad a los hogares, son los relacionados con el hacinamiento y la vivienda compartida, lo que da cuenta de una insuficiencia en el stock de vivienda disponible y a su vez una incapacidad de la oferta de vivienda social para generar alternativas accesibles, asequibles y adecuadas para la población.

Se resalta la importancia del mercado de arrendamiento en el panorama de la vivienda en Bogotá, aspecto que ha sido ampliamente anotado por diferentes estudios y que ha sido, por decirlo así, ignorado por la política pública. Como características relevantes se encuentran, en un orden no jerárquico, primero, una estrecha relación con la situación de pobreza por ingresos y, segundo, una incidencia muy significativa de la precariedad de la vivienda en el segmento de la población que accede a ella mediante este mecanismo.

Desarticulación entre la oferta y la demanda de vivienda social

Las problemáticas relacionadas con la vivienda, en sus componentes cualitativo y cuantitativo, son en parte resultado de una desarticulación entre la oferta de vivienda disponible y la demanda de bajos ingresos, que en principio genera una situación en la que los hogares deben solucionar su problema habitacional a través de opciones informales, bien sea mediante la compra de lotes a urbanizadores ilegales (comúnmente llamados piratas), procesos constructivos como las subdivisiones o ampliaciones de las viviendas sin licencia, o alternativas coexistentes como el arrendamiento, el uso de los inquilinatos o de la vivienda compartida. En este apartado se presentan algunos elementos de análisis que permiten avanzar en la comprensión de esta desarticulación, por una parte, se abordan algunas características de la producción de vivienda formal y, por otra, las percepciones desde la demanda.

Déficit cuantitativo y producción de vivienda

El indicador de déficit cuantitativo da cuenta de la cantidad de viviendas nuevas necesarias para cubrir la totalidad de la demanda existente. Las dificultades metodológicas que implica determinar con precisión la demanda de vivienda han hecho que se utilicen diversas metodologías para su medición y, por lo tanto, arrojen datos muy disímiles. A continuación, se presentan las diferentes mediciones del déficit cuantitativo de vivienda que se han realizado recientemente:

Déficit de vivienda 2003

Cuadro 39

TIPO DE DÉFICIT	DAPD[193]	UN-Hábitat	DNP[194]	ECH 1	ECH 2
Cuantitativo	297.616	175.899	401.000	291.209	n.d.

Fuente: Vivienda y pobreza en Bogotá.[195]

Las anteriores cifras evidencian las carencias de este indicador para dar cuenta de la problemática. No obstante, con el fin de verificar las tendencias en la producción de vivienda en los últimos años, se analizará el déficit de vivienda reportado en los últimos censos, entendido como la relación entre número de hogares y stock de vivienda.

193. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
194. Departamento Nacional de Planeación.
195. Alcaldía Mayor de Bogota, Secretaría de Hacienda Distrital. Vivienda y pobreza en Bogotá: nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad. Cuadernos de la Ciudad. Serie Equidad y Bienestar No. 7. Bogotá, 2005.

Déficit de vivienda según los datos censales

Cuadro 40

CARACTERÍSTICAS	1973	1985	1993	2005
Población en localidad (censada)	2.496.172	3.950.401	4.906.585	6.778.691
Viviendas	342.293	686.521	886.977	1.762.808
Hogares	481.869	897.035	1.190.074	1.931.372
Déficit cuantitativo de vivienda	139.576	210.514	303.097	168.564
Indicadores				
Personas/Hogar	5,2	4,4	4,1	3,5
Hogares/Vivienda	1,4	1,3	1,3	1,1
Personas/Vivienda	7,3	5,8	5,5	3,8
Tasas de crecimiento (Promedio anual)				
Población (censada)		3,90%	2,75%	2,73%
Viviendas		5,97%	3,25%	5,89%
Hogares		5,31%	3,60%	4,12%
Personas/Hogar		-1,34%	-0,82%	-1,33%
Hogares/Vivienda		-0,62%	0,33%	-1,67%
Personas/Vivienda		-1,95%	-0,49%	-2,98%

Fuente: DANE. Cálculos DAPD. Cálculos propios para 2005.

Como se evidencia en el cuadro 40, el déficit tuvo una reducción en el último periodo ínter censal. Si bien parece haber una estabilización de las tasas de crecimiento poblacional, se observa una disminución del tamaño de los hogares y del número de personas por vivienda, que concuerda con un aumento en la tasa de formación de nuevos hogares. De aquí que se concluya un crecimiento importante de la producción de vivienda para responder al incremento de la demanda.

En el siguiente cuadro se presenta un indicador de la producción formal a través de las unidades de vivienda licenciadas. Si tenemos en cuenta que este indicador, más que mostrar la cantidad de unidades que en efecto se construyeron, representa una expectativa, es muy probable que la vivienda formal producida sea menor.

Indicador de producción formal de vivienda. Unidades de vivienda licenciadas

Cuadro 41

AÑO	UNIDADES DE VIVIENDA
LICENCIADAS*	2.496.172
1994	6.040
1995	9.746
1996	12.888
1997	19.136
1998	23.967
1999	16.511
2000	19.088
2001	26.625
2002	37.146
2003	35.916
2004	27.965
2005	27.541
Total 1994-2005	262.569

***Fuente:** DAPD hasta 1997. Camacol: 1998-2005.

Ahora bien, si se compara este dato con el aumento en el stock de vivienda en el último periodo ínter censal que corresponde a 875.831 viviendas, resulta evidente que la participación del sector informal en la producción de la vivienda ha sido considerable. Aun si se supusiera que se construyeron las 262.569 licencias, se puede pensar que el stock restante (613.200) fue producido mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción).

En cuanto a la producción de vivienda de interés social, según los datos de Camacol presentados por Molina,[196] el 42,2% de las licencias fueron VIS (86.518); no obstante, esta fuente no especifica los tipos de VIS.[197] Para analizar la producción por tipos de VIS se acudió a la información de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Hábitat, que registra los permisos de ventas otorgados a los constructores por unidad de vivienda entre 2000 y 2006. De acuerdo con estos datos, apenas el 6% (13.298 unidades) de los permisos otorgados corresponden a VIS tipo I, el 18% (51.020) a VIS tipo II, los tipos III y IV representan el 37% del total y el 35% pertenece a viviendas no VIS.

196. Molina. Op. cit.

197. VIS tipo I cuyo valor está entre 0-50 SMLV, VIS tipo II entre 51 y 70 SMLV, VIS tipo III entre 71 y 100 SMLV, VIS tipo IV entre 101 y 135 SMLV. Artículo 104, ley 813 de 2003.

Gráfico 107

Fuente: Subdirección de Inspección, Vigilancia y Control. Secretaría de Hábitat.

Elaboración propia.

Considerando los datos anteriores, resulta evidente que la producción de vivienda de interés social es insuficiente con respecto a la demanda. No obstante, se resalta como hecho positivo una tendencia al aumento de la producción de VIS en Bogotá.

Con el fin de verificar la posibilidad de producción de vivienda a futuro se presentan de manera general los datos desarrollados en el marco de la Misión Hábitat[198] sobre disponibilidad del suelo. Tal como se especifica en el siguiente cuadro, hay más de 5.000 hectáreas para urbanizar en suelo de desarrollo, discriminadas así:

198. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad. Línea Gestión del Ordenamiento Territorial. María Mercedes Maldonado y Angélica Camargo Sierra. Documento base para la discusión. Disponible en htttp://sdh.colnodo.apc.org

Cuadro 42

Suelo urbanizable en tratamiento de desarrollo	
Liberado de planes parciales	912 has
Planes parciales en trámite	746 has
Suelos sujetos a planes parciales que no han iniciado ningún trámite	1.815 has
Suelos sujetos a planes de ordenamiento zonal de Usme y Norte	1.600 has
Total	5.072 has

Fuente: Secretaría de Hábitat. Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad.

Si bien resulta importante modificar la idea de escasez absoluta de suelo que se ha utilizado recientemente y sobre la que se sustentaron las políticas del Plan de Ordenamiento Territorial, ante la idea de una escasez relativa, argumentada por algunos agentes privados,[199] causada por los costos de la tierra asociados, entre otras cosas, a las regulaciones y los trámites, tal como se muestra en el cuadro, 900 hectáreas de suelo de desarrollo no están sujetas a ningún tipo de trámite diferente a las respectivas licencias de urbanismo y construcción, las cuales cuando menos podrían cubrir la demanda en el corto plazo mientras se crean las condiciones institucionales que permitan avanzar con más rapidez en la implementación de los instrumentos de la ley 388 de 1997, como son los planes parciales y planes de ordenamiento zonal. Bajo este escenario de disponibilidad del suelo, el reto es cómo generar mecanismos y condiciones que contribuyan a producir suelo urbanizado[200] y vivienda de buena calidad accesible y asequible para la población más pobre.

199. Camacol. Mesas de Trabajo sobre Precariedad del Hábitat. Bogotá Cómo Vamos.

200. Importante aclarar que cuando nos referimos a suelo urbano o urbanizado no se hace referencia a un lote o espacio de suelo determinado, sino al suelo como atributo urbano que representa el soporte básico de la vida y las actividades urbanas.

Percepciones y características de la demanda

Partiendo del supuesto de que la desarticulación entre la demanda y la oferta de vivienda se relaciona, por lo menos en parte, con un desconocimiento de las características y necesidades de la demanda, en este apartado se analizan brevemente algunos aspectos asociados con los comportamientos habitacionales, las percepciones sobre la oferta y las posibilidades de acceso, así como las características generales de los mecanismos a través de los cuales la población residente en barrios de origen informal ha accedido a vivienda.[201]

Para examinar los datos se tuvo en cuenta la distribución de la tenencia en los hogares encuestados: el 53,4% dice tener una vivienda propia, el 41,5% vive en arriendo o subarriendo, el 4,9% en usufructo y el 0,2% es ocupante de hecho.

En cuanto a la modalidad de adquisición, el 15,9% de los propietarios compró su vivienda terminada o por terminar y el 34,4% compró el lote y autoconstruyó su vivienda.

A continuación, se exponen algunas de las características de cada uno de los mecanismos de adquisición de vivienda que reportaron los hogares encuestados y que consideramos arrojan resultados relevantes.

[201]. Estos datos hacen parte de la investigación adelantada por el Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana, titulada "Caracterización de la demanda habitacional de bajos ingresos en 2006". Este estudio incluyó la realización de una encuesta dirigida a los hogares que habitan en barrios de origen informal en estratos 1 y 2. En el anexo 1 se presenta la ficha técnica de la encuesta. Acá sólo se muestran los resultados de algunas de las variables que se consideraron relevantes en función de los objetivos del documento.

Mecanismos de acceso a vivienda

Cuadro 43

Compra	
Mecanismo de compra	66,1% a un particular, 15,3% en un programa de vivienda social y 11% de herencia.
Estado de la propiedad de la vivienda	86% dice contar con escritura pública de su vivienda y el 14% con una promesa de compraventa.
Fuente de recursos para la compra	El 46,4% con recursos propios, el 17,9% con crédito hipotecario, el 5,6% recurrió a préstamos de parientes o amigos para comprar su vivienda.
Por autoconstrucción	
Vendedor del lote	39,5% familiar o amigo, 42,9% urbanizador, 6,8% cooperativa o empresa urbanizadora.
Mecanismo de pago	Exigencia de pago de cuota inicial el 50% (90% pagó el resto en un contado y el 7% en cuotas), 14,2% un solo contado, 15,7% en pocos contados. 87% de los encuestados pagaron el lote en menos de 5 años.
Promedio valor del lote	12.000.000 (precios de 2006)
Inicio de la construcción de la vivienda	62,9% al pagar la totalidad del lote, el 18,6% con el pago de la cuota inicial, el 18% con el pago parcial del lote.
Autogestión de los servicios públicos	70% no contaba con servicios públicos al momento de la compra. De éstos, el 85% realizó gestiones para obtenerlos.
Arrendatarios	
Canon promedio	172.200

Fuente: Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia.

En cuanto a las condiciones habitacionales y la relación económica con la vivienda de los hogares encuestados según el mecanismo de adquisición, se encontraron los siguientes resultados.

Condiciones habitacionales

Cuadro 44

	Arrendatarios	Por autoconstrucción	Por compra de vivienda
% de hogares encuestados que comparte vivienda	47,4%	27,7%	11,7%
Promedio de hogares por vivienda	2,51	2,2	1,75
% de hogares que realiza actividades económicas en la vivienda	20%	20%	34,4%
% de hogares que arrienda o subarrienda parte de la vivienda	15%	24,5%	15%
Número promedio de dormitorios	2,5	3,2	2,9

Fuente: Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia

Valoración de las opciones y posibilidades de acceso a vivienda

Para valorar las aspiraciones y la percepción sobre las posibilidades de acceso a una vivienda se indagó sobre la existencia de planes de compra (o cambio de vivienda) y su temporalidad. Al respecto el 59,7% de los arrendatarios tiene planes de compra de vivienda a corto plazo (antes de 5 años) y el 19,9% ha realizado alguna gestión en ese sentido.

En lo que se refiere a la modalidad de adquisición de vivienda que se considera más conveniente de acuerdo con las posibilidades del hogar, la opción de comprar un lote para construir se acerca en los tres grupos estudiados (arrendatarios, compradores de vivienda y autoconstructores) al 80%, la posibilidad de asociarse para construir es buena para el 46% de ellos, tendencia que se repite aun si el análisis se realiza únicamente para quienes tienen planes de comprar vivienda. La posibilidad de comprar vivienda en un programa VIS sólo es considerada conveniente para el 2% de las tres poblaciones estudiadas. No obstante, comprar en obra negra y terminar la construcción es una opción para el 20% de los encuestados.

En lo relacionado con las modalidades de pago que los encuestados creen más favorables para adquirir una vivienda, cerca del 80% en los tres grupos buscaría pagar de contado. El 34,4% de los arrendatarios buscaría un subsidio estatal, el 13% un crédito hipotecario y el 26,2% un crédito personal. Para los propietarios la mayor proporción en el pago de su vivienda serían los ahorros familiares.

Así mismo, la percepción sobre la posibilidad de encontrar una vivienda de las características deseadas y que se acomode a las posibilidades económicas es pensada como imposible para el 11,4% de la población encuestada, muy baja para el 17%, baja para el 35%, alta para el 28% y muy alta para el 8,7%. Lo anterior concuerda con los datos arrojados por la encuesta en 2006 de Bogotá Cómo Vamos, en que el 75% considera que la oferta de vivienda está por encima de la capacidad económica.

La compra de vivienda usada[202] se percibe como un mecanismo que reviste importancia en las zonas de origen informal, lo cual da cuenta de las dinámicas de movilidad residencial que se presentan allí.[203] Es significativo el porcentaje de hogares que compraron con recursos propios seguramente a través de mecanismos de ahorro. También un porcentaje relevante dice haber utilizado un crédito hipotecario. Para el caso de la autoconstrucción se resalta la flexibilidad en las formas y los acuerdos de pago con el urbanizador informal. En general se hace en muy corto tiempo, tal como se ha identificado en otros estudios,[204] la condición de ilegalidad hace indispensable iniciar la construcción de las viviendas con mucha rapidez, por lo menos al inicio de los asentamientos.

202. Tal como se mencionó anteriormente, el 15,9% de la población encuestada compró la vivienda usada.

203. Pedro Abramo. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Río de Janeiro, 2001. (Sin otra referencia).

204. Universidad Piloto de Colombia. Maestría en Gestión Urbana. Observatorio del Mercado Informal de Tierras en Bogotá. Informe de investigación. Bogotá, 2006.

Al analizar las características propias de los mecanismos a través de los cuales la población de barrios de origen informal ha solucionado su problema habitacional, se confirma que tanto los que se han utilizado en efecto para compra de vivienda usada o autoconstrucción, así como las opciones que se consideran convenientes para acceder a vivienda, se alejan sensiblemente de la oferta formal actual disponible. Del tal modo, la imposibilidad de acceder a una oferta formal es altamente percibida por las familias. Esta desarticulación entre la oferta formal y las preferencias o posibilidades de la demanda se expresa tanto en los productos ofertados como en los mecanismos de financiación.

En cuanto a los productos, la vivienda final, bien sea obtenida mediante autoconstrucción o comprada de segunda, resulta un producto inmobiliario con ventajas comparativas aparentes, un mayor tamaño final y con mayor flexibilidad,[205] que permite diversas opciones productivas (no reguladas) y una articulación con redes de relaciones sociales fundamentales para la generación de ingresos;[206] en consecuencia, la mayoría de la población percibe la autoconstrucción como una alternativa conveniente de solución de vivienda. Si bien se reconocen las ventajas de la vivienda social en tanto "se dispone de una fungibilidad mayor y más segura del título de propiedad y se dispone de urbanismo completo desde el principio", de acuerdo con los resultados de un estudio en el cual se evaluaron los niveles de calidad de la vivienda[207] tanto en componentes arquitectónicos como urbanísticos en viviendas de interés social y producidas mediante autoconstrucción, la VIS presenta graves deficiencias de calidad.[208] Con esto sólo se intenta resaltar la necesidad de reevaluar los criterios de calidad de las viviendas que se ofertan en la actualidad. Si éstas no se producen con una calidad evidente y considerablemente mejor de la que puede obtenerse al final mediante mecanismos informales, es apenas normal que desde una lógica racional de la demanda se prefieran otras opciones.

205. THaciendo referencia a la ausencia de normativas urbanísticas que restringen las posibilidades de ampliación de las viviendas.

206. Abramo. Op. cit.

207. Doris Tarchópulos y Olga Ceballos. Calidad de la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá. 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana. CEJA, Bogotá, 2003.

208. En las viviendas autoconstruidas el índice de calidad encontrado fue de 64,53, correspondiente en su clasificación a muy deficiente, y en la vivienda de interés social este índice fue de 70,25, es decir, deficiente. Ibíd.

Frente a los mecanismos de pago, de acuerdo con los resultados del estudio, la demanda potencial tiene una cultura financiera en la que se prefiere pagar en plazos cortos, con formas flexibles, con recursos de contado y en su mayoría sin contraer deudas financieras a largo plazo. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que hay características propias de la población de bajos ingresos que la excluyen del sistema financiero formal. Una de las principales se refiere a la informalidad laboral, en la encuesta encontramos que cerca del 40% de los abordados recibe remuneración diaria, el 8% por contrato o producto y el 2% en especie. Tal como afirma el estudio del Banco Mundial, "las familias más pobres únicamente logran construir vivienda al evitar los costos financieros asociados a la formalidad".[209] Estudios sobre microfinanciación de la vivienda afirman que la población que se ve excluida corresponde a familias con ingresos menores a 1,5 salarios mínimos mensuales y que representan el 30% de la población.[210]

Evaluación de las acciones de la actual administración distrital

En esta sección se evaluarán las principales acciones del sector de hábitat en el distrito en la actual administración, tomando como base los programas y las metas planteados en el plan de desarrollo 2004-2008 "Bogotá sin indeferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". Con el fin de guardar coherencia con los problemas reseñados en el primer apartado, la evaluación se centrará en dos aspectos, por una parte, en lo referente a las acciones encaminadas a la producción de suelo y vivienda y, por otra, en las acciones relacionadas con el problema de la precariedad de la vivienda.[211]

209. DNP et al. Op. cit.

210. UN-Hábitat, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación. La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional. Bogotá, noviembre de 2006. Citado por Molina. Op. cit.

211. Los datos relacionados en esta sección fueron suministrados por la Gerencia de Metrovivienda y por la Oficina de Planeación de la Secretaría Distrital de Hábitat.

Enfoque de la evaluación

Para definir cuáles son los logros, limitaciones, avances y dificultades en el desempeño de una administración, y en específico en un sector concreto como el del hábitat, es necesario trascender la cuantificación de las metas y la valoración de los resultados, desde la perspectiva de los compromisos adquiridos en el plan de desarrollo, hacia el logro de un contexto y un marco de referencia lo suficientemente amplio, pero concreto, que permita dar cuenta del posicionamiento relativo del sector en el panorama general de la administración. Sin embargo, esto se debe hacer en simultánea con la reflexión sobre las posibles barreras que impidieron cumplir con los cometidos trazados. Es decir, se trata de un análisis en perspectiva, que de manera integral informe sobre la inercia con que se recibió el sector el actual gobierno distrital al inicio de su administración y las posibles dinámicas que le imprimió de modo directo o indirecto desde las acciones propias de competencia de gobierno, o que exógenamente recibió de agentes externos y de circunstancias particulares o coyunturales.

No es posible avanzar en una evaluación de este tipo sin tener presente que el accionar institucional se da en el ámbito de un conjunto de actores. En el caso de la vivienda, del lado de la oferta intervienen en mayor o menor medida todos los agentes relacionados con la concepción, producción, uso y transformación del espacio: agentes inmobiliarios, constructores, propietarios del suelo, productores de insumos, sector financiero, entre otros; del lado de las demandas potencial y efectiva, por su parte, se encuentran todos los actores incluidos en las políticas y el mercado, así como los excluidos que tienen que optar por opciones informales. No menos complejo es el panorama de actores en el lado del gobierno, en el que interviene de manera muy significativa el gobierno nacional y por lo menos ocho entidades del gobierno distrital. Todos estos actores con intereses, aspiraciones y concepciones distintas en torno al hábitat, con mayor o menor representatividad y capacidad de incidir en las acciones estatales. No obstante, el criterio de evaluación que guía este documento está relacionado con la capacidad institucional de generar mejores condiciones de bienestar y calidad de vida para la población.

En esta lógica se puede tomar posición ante el debate ya tradicional del sector público y el privado, entre rentabilidad económica y rentabilidad política, desconociendo otras posibilidades, tales como la rentabilidad social, cultural o ambiental, por nombrar algunas. No se trata entonces de evaluar si el Estado está siendo con suficiencia eficaz para garantizar la actuación de los agentes privados y menos aun cuando ésta tiende a valorarse básicamente en función de recuperación de la inversión, dejando de lado, por ejemplo, la calidad de la oferta de las viviendas, en su tamaño, su adaptabilidad, en el tipo de urbanismo, entre otros. Se trata de evaluar la capacidad para mejorar la calidad de vida.

Se quiere aportar a la manera convencional de valorar el cumplimiento de las metas trazadas en las políticas, excluyendo en este caso algunas observaciones que guardan relación más con las omisiones que con las acciones.

En primer lugar, resulta importante considerar los escasos escenarios y actores en los que se desenvuelve la política, que a pesar de ser los directamente beneficiados o afectados, bien sea por falta de representatividad, organización o hasta interés –por no aludir al posible escepticismo–, no permiten una visión de conjunto. Se percibe entonces una inequitativa y recargada presencia de actores de un sector sobre otros, como lo demuestra la explícita incidencia de los constructores y el particular silencio de los productores de insumos.

Otra observación tiene que ver con las miradas y las rentabilidades. Al parecer se ignoran las incidencias ecológicas de mantener sistemas de producción de insumos y técnicas de construcción convencionales, tema ampliamente discutido en diferentes ámbitos pero con escasas regulaciones o acciones al respecto. Por otra parte, no se evidencia en los propósitos una preocupación por los costos políticos y sociales de no contar con un sistema de crédito flexible y adecuado que responda a las posibilidades de las familias aspirantes a la vivienda, ni por los costos culturales de no desarrollar alternativas urbanas y arquitectónicas para los diferentes tipos de población que hacen presencia en la ciudad. Es evidente la línea del menor esfuerzo e inversión por parte de los promotores, sean privados o públicos.

Por último, se percibe una escasa, por no decir ninguna, preocupación por los estándares de calidad de vida, así como el permanente desconocimiento del papel que juega el tipo de vivienda en los sectores populares. De modo marginal se habla de la vivienda productiva, de un posible aprovechamiento económico del espacio público, de la vivienda adaptable y adaptada, para llegar a las condiciones mínimas de ocupación y uso, esperando la posterior trasformación informal que sólo generará una precariedad anticipada. Evaluar en lo cualitativo sería entonces más que deseable, aunque es evidente que ni promotores públicos o privados saldrían bien librados, pues criterios como el rendimiento, la eficacia y eficiencia hacen de una posible política del hábitat una empobrecida relación de sumas y restas, donde los grupos poblacionales menos favorecidos son los que finalmente multiplican la falta de una mirada integral y compleja del asunto y del problema, quedando entonces en una corta intención de suministrar “viviendas” la aparente preocupación por disminuir el déficit cuantitativo, así sólo se logre a la larga ampliar el déficit cualitativo, sobre todo en lo referente al hacinamiento.

Acciones en producción de suelo y vivienda

Se planteó como meta en esta materia un total de 500 hectáreas de suelo urbanizado. Metrovivienda reporta 17,8 hectáreas adquiridas y 95,63 hectáreas habilitadas, lo que desde cualquier punto de vista desdice de la meta esperada, sólo subsanable si se reconoce el trámite y la firma del plan zonal de Usme que involucra 250 hectáreas y del Edén y el Descanso con otras 62 hectáreas, lo cual elevaría el resultado a un 85%. Números en principio, porque ningún banco recibe bienes o recursos para depositarlos y de este modo encarecerlos, el banco maximiza los resultados en la medida en que rota y reinvierte, logrando uno de sus mayores propósitos, controlar el valor, en este caso del suelo. El cumplimiento aparente de la meta no consigue aportar a la ciudad y a la sociedad sino a mediano plazo, aun con los respectivos sobrecostos económicos, sociales y políticos. Estos resultados se mantienen por debajo del logro de la administración anterior que por los dos conceptos llegó a 518,7 hectáreas. Se persiste en la reflexión sobre los serios avances en las condiciones urbanísticas y los graves retrocesos en las habitacionales.

Los traspiés y la inconsistencia del propósito anterior reposan en varios factores. De un lado, la primera administración de Metrovivienda pareció más preocupada por resolver temas de índole político individual que de ganar una visión de conjunto, y la que le siguió no sólo heredó una situación poco adecuada en lo administrativo y financiero, sino que tuvo que verse sometida a un trámite ante Planeación Distrital poco resuelto, máxime si se trata de relaciones interinstitucionales y objetivos establecidos en el plan de desarrollo; la lejanía entre la administración y los particulares se mantiene y el diálogo esperado en el marco del "Pacto por un hábitat digno" no se dio, ni mucho menos resolvió el acceso a la tierra. De tal suerte que si se analiza el desempeño desde la creación de Metrovivienda de las 396 hectáreas con las que cuenta actualmente, apenas ha podido desarrollar el 39% del suelo y hasta diciembre de 2006 sólo se habían podido construir 11.000 viviendas, sin duda una ejecución lenta e ineficiente comparada con las necesidades de la ciudad.[212] Como retos para lo que resta del periodo de gobierno está la gestión y puesta en marcha de la Operación Urbanística Usme, la administración espera dejar formulado el primer plan parcial de la zona 1 con un total de 323,16 hectáreas.

En cuanto a la meta de construir 70.000 viviendas de interés prioritario, si finalmente se suman las viviendas promovidas por el sector privado estaríamos hablando de 54.782 unidades, es decir, el 78% de la meta, un 43% del distrito y el resto del sector privado.

212. Secretaría Distrital de Hábitat. Misión Hábitat. Op. cit.

Con un antecedente, para 2004 el aporte de Metrovivienda fue del 18,6% sobre el total de VIS construidas en Bogotá, en 2005 este porcentaje llegó al 21,2%, en 2006 ascendió al 57% y en 2007 se estima en un 53%, lo que desde cualquier punto de vista dice mucho de la gestión pública y desdice del aporte de los privados. Sin embargo, es importante aclarar que en el plan de desarrollo no se contempla la posibilidad de compartir las metas de ejecución de la administración con el sector privado.

Con el fin de contar con una referencia de base a las anteriores cifras, resulta relevante tener en cuenta que veníamos de la administración pasada con un promedio de 2.500 viviendas al año para pasar a 7.500 unidades en la actual administración, aun con la pérdida de recursos de inversión desde el año 2000, y sin dejar de reconocer que el periodo anterior conservó niveles de ejecución de la inversión del 91,8% y en esta administración se ha mantenido en un 78,3%.

En lo relacionado con la generación de alternativas en la ciudad construida, está el tema de renovación urbana en cabeza de la ERU,[213] que presentó los más bajos índices de inversión. Aunque se adelantaron algunos estudios y consultorías que, si bien son básicos y fundamentales, no se han visto reflejados en intervenciones específicas, modelos aplicables o experiencias pilotos. Quedó un vacío por llenar y una gran expectativa frente a lo que serán las operaciones de San Victorino, la Manzana 5, Aduanilla de Paiba, Ciudad Salud, San Bernardo-Comuneros-Las Cruces y la Estación central de Transmilenio, todas pertenecientes al plan zonal del centro.

Acciones relacionadas con la precariedad de la vivienda

En el tema de mejoramiento de vivienda, a cargo de la Caja de Vivienda Popular (CVP), se destaca la reglamentación y puesta en marcha del subsidio distrital de vivienda con los siguientes resultados: 2.500 familias postuladas, de los cuales sólo se han logrado aplicar a la fecha 160 subsidios, de 10.000 establecidos en la meta del plan de desarrollo y frente a las 317.000 viviendas que requieren mejoramiento en Bogotá. En lo referente a titulación de vivienda, la CVP reporta a diciembre de 2006 3.577 asistencias técnicas distribuidas así: 565 títulos por cesión gratuita, 213 títulos a partir de fallos por procesos de pertenencia, 1.063 demandas de pertenencia presentadas y 1.736 minutas de escrituras elaboradas y otorgadas a beneficiarios de proyectos desarrollados por la CVP. En resumen, apenas un 35% de la meta esperada (10.000 viviendas), teniendo en cuenta que los anteriores datos no incluyen el mejoramiento de la vivienda en las condiciones físicas, aspecto en el que no se registra mayor avance que 2.339 asistencias técnicas sin ningún resultado concreto en viviendas efectivamente mejoradas.

213. Empresa de Renovación Urbana.

De 2.500 familias para ser reasentadas por estar en alto riesgo, de un total de 14.000 en esta condición, se ha conseguido cumplir un 75%, con alternativas novedosas, como el direccionamiento del subsidio distrital a la adquisición de vivienda usada por parte de los usuarios, lo que de nuevo pone en discusión el nivel de identificación de los usuarios con la vivienda construida en otras épocas y condiciones, frente a la oferta actual. Por otra parte, está el proceso de legalización de barrios que, si bien se presenta como un logro el haber avanzado con el trámite de 105 y de estar en curso otros 68, en cierto modo confirma lo sostenido del proceso del sector informal.

En cuanto a mejoramiento de barrios, los adelantos presentados por la administración consisten en la caracterización y el diagnóstico de las 26 UPZ de mejoramiento barrial, lo que permitirá la formulación del proyecto "Servicios urbanos fase II", mediante cooperación internacional con el Banco Mundial para el mejoramiento integral de barrios. Dentro de la gestión en esta materia se cuenta el fortalecimiento de los núcleos de participación ciudadana y la ejecución de obras con participación ciudadana.

En lo que respecta a las coberturas de acueducto y alcantarillado, la ciudad ha hecho un esfuerzo sostenido por garantizar la mayor cobertura posible y aunque el indicador de alcantarillado sanitario está en un 97%, el 3% restante corresponde a 210.000 personas, algunas de las cuales son atendidas por el programa de Vivienda saludable de la Secretaría de Salud, faltando innovación y más actividad en un asunto que hace parte de las condiciones básicas de salud.

Algunas consideraciones sobre la evaluación

La evaluación produce, en principio, desconcierto desde el abordaje mismo de las metas propuestas en el plan, en tanto algunas de las cifras no parecen sustentadas en un conocimiento profundo de la problemática y además no dan cuenta de una visión integral del hábitat, sino de una sumatoria de programas para ser resueltos de manera relativamente autónoma. Se muestra un sector atrasado y negligente, en comparación con otros como el de educación o incluso el de salud. Los discursos son reiterativos y poco convincentes, polarizados y sesgados.

En el panorama de interrelación con los actores se evidencia un sector privado que con esquemas de atención de estratos mayores y con un irresponsable desmejoramiento de estándares,[214] si bien busca participar en un mercado, ante la imposibilidad de hacerlo con una oferta adecuada, prefiere señalar las falencias ajenas antes de revisar las propias. No obstante, la administración deja en manos de terceros los pocos avances obtenidos al principio del periodo evidenciando su falta de liderazgo.

214. "Según el DANE las casas de interés social construidas por el sector privado formal son de 21 mt2 de espacio particular y los apartamentos de 17 mts2, mientras el sector informal entrega espacios que van de 35 a 40 mts2". Ismael Molina. En http://www.idhbogota.pnud.org.co/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=55

Como se ve, la tendencia distrital en materia de producción de vivienda nueva, si bien no logra cumplir la meta y los resultados son todavía insuficientes en relación con las necesidades, parece relativamente bien encaminada, de tal forma que si al final se constituye un acuerdo de principios con los agentes privados, la oferta de vivienda nueva que se genere, desde la promoción pública o privada, puede configurarse en una alternativa para un importante segmento de la población. Quedan pendientes las acciones dirigidas hacia ese 30% de hogares que por su vinculación laboral, nivel de ingresos y endeudamiento y posibilidad de ahorro queda por fuera de este tipo de esquemas, máxime si la expectativa de acceso a la vivienda no es su mayor prioridad, siendo necesario establecer otras opciones que garanticen el mejoramiento integral de sus condiciones de habitabilidad.

Brillan por su ausencia acciones efectivas en materia de control a la urbanización ilegal, las cifras de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Hábitat, referenciadas en el diagnóstico, dan cuenta más de un monitoreo y observación del fenómeno que de acciones concretas en sanciones o controles a los loteadores ilegales que permitan frenar o al menos controlar la urbanización informal. Los mayores avances corresponden al relanzamiento y la adecuación de la red de prevención de asentamientos ilegales, articulada con los centros de hábitat. Se puede esperar que bajo un contexto institucional como el actual, que debería permitir mayores y mejores niveles de relación entre las entidades concernientes (Secretaría de Ambiente, Secretaría de Planeación, alcaldías locales, Caja de Vivienda Popular y Metrovivienda, entre otras), se puedan lograr resultados superiores.

El gran progreso en el sector, y como parte de la reforma administrativa, es la aparición de la Secretaría de Hábitat, la cual hereda un panorama de desconcierto en cuanto a la superación de una mirada "viviendística" del tema de las condiciones de habitabilidad y del derecho a la ciudad.

En materia institucional se reconoce el esfuerzo individual de Metrovivienda, con su programa de comunicación, el Centro Hábitat y el acercamiento a las posibles ofertas no convencionales para los planes de reasentamiento, o las alternativas que se han buscado para participar en los proyectos de renovación urbana de la Avenida Comuneros, frente al autismo propio del conjunto de las demás instituciones.

Para terminar el periodo de gobierno, la Secretaría de Hábitat, como cabeza del sector, se lanza a la tarea de formular una política integral del hábitat a partir de lo que denominó la Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, sin duda un esfuerzo bien intencionado, en el que se reconocen los esfuerzos y avances anteriores en este sentido. En dicha tarea participaron importantes expertos en el tema y se promovieron procesos participativos y de consulta. Las

líneas de acción, las propuestas y los lineamientos de política que intentan, además, darle sentido y dirección a la nueva institucionalidad son, sin duda, valiosos y bien fundamentados. El reto es garantizar su sostenibilidad ante el cambio de administración.

En conclusión, y paradójicamente con respecto al enfoque de la actual administración, ni los objetivos ni los resultados de las acciones dejan ver una real y comprometida preocupación por los más pobres; por esa tercera parte de la población que en su mayoría no consigue ser sujeto de atención. Aun cuando es posible que su actual condición de supervivencia individual, o sobrevivencia colectiva, les establezca en un nivel muy bajo de prioridad la obtención de vivienda nueva, resultaba necesario indagar en otras posibilidades de habitabilidad, como el reconocimiento explícito del papel fundamental que juega en la ciudad la vivienda compartida como alternativa de residencia de estos sectores, de la importancia de los programas de atención a población vulnerable o de los reiterados intentos de darle un debido puesto al programa de Mejoramiento integral de barrios, temas que a todas luces no lograron concretarse en las acciones desarrolladas en lo que avanza del actual periodo de gobierno actual. Al parecer no consigue reconocerse la dimensión social, urbana y política de este tipo de iniciativas ni por parte de la administración distrital ni mucho menos de promotores inmobiliarios privados, constructores convencionales o gestores del suelo.

Retos y alternativas

Antes de adelantar en esta sección, resulta relevante aclarar que muchas de las propuestas que se van a presentar a continuación han sido retomadas de diversos autores y lineamientos de política; en tal sentido cabe resaltar los numerosos esfuerzos y denotado interés, tanto desde la institucionalidad como de otros agentes (academia y organizaciones sociales), por producir lineamientos y pensar alternativas para una mejor política de hábitat en Bogotá. De lo que se trata, entonces, es de construir sobre lo construido y así recoger las diversas propuestas que han circulado en esta materia, con el fin de articularlas en torno al propósito de avanzar en la solución de los problemas que, a juicio de los autores, son los principales en lo referente a la vivienda. Si bien muchas de estas propuestas se han divulgado recientemente e incluso algunas están incluidas en documentos normativos de carácter vinculante como el Plan de Ordenamiento Territorial, la mayoría no han sido aplicadas de manera independiente y mucho menos en articulación con otras acciones, por eso es fundamental reiterar en la necesidad de implementarlas con prontitud.

De esta manera, para definir el camino por seguir en materia de vivienda, es necesario partir de una posición conciliadora entre las lógicas que son nuevas en el devenir de la acción y no de las propuestas. El punto de partida para resolver el problema de la vivienda en Bogotá es la solución de las discrepancias teóricas y la concertación de posiciones para encausar la acción en la diversidad de las posibilidades como mecanismo de garantía de resultados. En este apartado se avanzará en una reflexión sobre los aspectos considerados más importantes para tener en cuenta en el desarrollo de acciones encaminadas a mejorar los problemas de vivienda en Bogotá referenciados en el diagnóstico.

Ya se ha visto en los documentos que preceden esta reflexión que grandes problemas de la ciudad no están directamente relacionados con la vivienda en sí, sino con las condiciones que no permiten que los mercados, la regulación y la institucionalidad se desarrollen de manera coherente con las necesidades de la ciudad, entre ellas, precios que generen mercados eficientes, equilibrio de demanda y oferta en el tipo de bien esperado y producido y un sistema financiero acorde con las condiciones actuales de la población de más bajos recursos. Con base en estos elementos se deberá plantear una estructura de fortalecimiento institucional que soporte las condiciones requeridas para el acceso a la vivienda. En particular, se proponen acciones encaminadas en tres ejes en estrecha relación con los problemas antes mencionados: la generación de suelo urbanizado unida al control de la urbanización ilegal, la articulación entre la oferta y la demanda de vivienda para la población de bajos ingresos y la disminución de la precariedad de la vivienda.

Generación de suelo urbanizado y control a la urbanización ilegal

Con el fin de contrarrestar uno de los principales cuellos de botella para la producción de vivienda accesible para los más pobres, como es el alto precio de la tierra, resulta necesario avanzar con rapidez en la generación de oferta a gran escala de suelo urbanizado de calidad, destinado a vivienda para la población más pobre. En este sentido es fundamental reforzar la aplicación de los instrumentos que para tal fin definió el Plan de Ordenamiento Territorial en su política de gestión del suelo, sobre todo para movilizar las plusvalías originadas por el desarrollo urbano a favor del mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad. Es indispensable continuar progresando en la construcción de la capacidad institucional requerida para operar la complejidad de estos instrumentos y garantizar mecanismos que permitan hacer monitoreo y evaluación constantes a su desarrollo.

Tal como se propuso en el marco de la Misión Hábitat: "...es conveniente avanzar en implementar instrumentos como los planes parciales de iniciativa pública, con aplicación de la técnica del reparto equitativo de cargas y beneficios en los que la administración distrital como promotor de las operaciones o proyectos establezca, antes que todo, las condiciones para producir suelo urbanizado, por etapas o unidades de actuación urbanística, que se va comercializando a medida que el suelo es urbanizado".[215]

Sumado a lo anterior resulta imprescindible implementar mecanismos eficaces de control y sanción a la urbanización ilegal, lo cual implica consolidar un sistema de monitoreo y reacción en tiempo real que permita ejercer sanciones oportunas, por ejemplo, la expropiación por vía administrativa de los asentamientos que se generan en etapas iniciales con el consentimiento del propietario.

Mecanismos de articulación entre la oferta y la demanda de vivienda para la población de más bajos ingresos

Con el fin de articular la oferta y la demanda de vivienda para la población de más bajos ingresos, la cual, como se mencionó en el diagnóstico, no puede ser atendida mediante el mercado formal, resulta conveniente en principio reconocer las diferentes formas de producción y apropiación de la vivienda que se dan en el territorio,[216] de tal modo que la política debe ofrecer alternativas diversas para necesidades diversas. Se proponen acciones en dos sentidos: subsidios diversificados y estrategias alternativas para la financiación.

Subsidios diversificados

Si bien es cierto que para lograr que el segmento de población más pobre acceda a una vivienda debe ser atendida mediante subsidios, lo fundamental es que se garantice a través de la política que éstos se dirijan en efecto a la población que deben atender. En este sentido, debe discutirse la posibilidad de diversificar las opciones para subsidiar el acceso a vivienda por el lado de la oferta y de la demanda. Esto debe responder a la diversidad de agentes que intervienen de un lado como del otro. Del lado de la oferta se debe tener en cuenta la existencia de pequeñas y grandes constructoras, organizaciones de vivienda y cooperativas, entre otras, con el fin de promoverlas y fortalecerlas en sus procesos de producción de vivienda para este segmento de la población.

215. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. Misión Hábitat. Op. cit.

216. Alcaldía Mayor de Bogotá. Comité Hábitat. Política de Hábitat y Seguridad Humana. Unidad Coordinadora de Política Habitacional. Bogotá, 2003.

Del lado de la demanda resulta indispensable reconocer las distintas necesidades y mecanismos posibles de acceso a la vivienda en función de sus características y aspiraciones: nueva terminada, progresiva, en arriendo, usada, transitoria, lote urbanizado para autoconstrucción, entre otros. Sólo identificando la diversidad de agentes y soluciones es posible diversificar las opciones de subsidio. Se sugieren, en principio, las siguientes:

Subsidios a la oferta:

- Dirigido a generación y urbanización de suelo.
- En materiales a través de bancos de materiales.
- En asistencia técnica al proceso constructivo en los casos de autogestión (tanto para vivienda nueva como para mejoramiento o ampliación).

Subsidios a la demanda:

- Para vivienda nueva.
- Para vivienda usada.
- Al arrendamiento.
- Para autoconstrucción.
- En lote urbanizado.
- Para mejoramiento o ampliación de la vivienda.

Estrategias alternativas para la financiación

Con el fin de avanzar en opciones que hagan posible el acceso al crédito de la población de bajos recursos, y que complementen los resultados de acciones como las presentadas en el apartado anterior, se sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Resulta necesario progresar en la promoción y el fortalecimiento de la participación del sector solidario u otros nuevos operadores de microcrédito como agentes claves del proceso.
- Implementar diversos sistemas de evaluación del riesgo teniendo en cuenta aspectos propios de la cultura de pago en la población de escasos recursos.[217]

[217.] DNP et al. Op. cit.

- Evaluar distintas formas de garantía, en casos específicos en los que se oferten lotes urbanizados éstos pueden servir de garantía real de los microcréditos para construcción. Implementar esquemas de garantías solidarias a través del Fondo Nacional de Garantías como lo propone el plan nacional de desarrollo.
- Flexibilidad del crédito en función de los ingresos fluctuantes y estacionarios de la población vinculada informalmente al trabajo. Bajo este criterio deben definirse acuerdos de pago flexibles, así como opciones diversas de refinanciación y sobreendeudamiento.[218]
- Reconocer la diversidad de opciones de utilización del microcrédito y en esa medida los montos y los plazos, créditos para construcción en lote propio, mejoramiento y ampliación de la vivienda o para vivienda productiva.

Si bien la posibilidad de implementar las acciones descritas anteriormente requiere procesos de concertación con diferentes actores (gobierno nacional, sector financiero formal y otros operadores), son criterios que sin duda deben tenerse en cuenta en el diseño de una política de microcréditos para vivienda, en la cual prevalezca la garantía del derecho a una vivienda digna para la población, en últimas, los intereses públicos sobre los privados.

En cuanto a la competencia que existe en el mercado formal contra el informal (el cual cuenta con unas lógicas específicas, no tan triviales como se esperaría, y que no se desarrolla como mecanismo improvisado), se hace necesaria una mejora en la operatividad del mercado financiero en relación con el sector de vivienda, para que deje de ser poco accesible y, por ende, poco atractivo para las familias. Con umbrales supremamente altos, las familias son incapaces de demostrar que tienen capacidad de pago aun cuando no cuenten con capacidad de ahorro. De igual manera, con una población que superaría el 50% en estado de pobreza, es indispensable evolucionar mecanismos financieros que evalúen a los posibles beneficiarios de crédito en sus condiciones de potenciales generadores de recursos con su vivienda. Se requiere un modelo financiero que compita con las lógicas del mercado informal.

218. Molina. Op. cit.

Mejoras tecnológicas

La innovación, como generadora de economías a escala, deberá ser utilizada. México se ha dado el lujo de, en su explosión demográfica, desarrollar alternativas tecnológicas de alto impacto en los costos de producción, disminuyéndolos para garantizar con ello mejores condiciones en la vivienda terminada. Innovaciones como las realizadas en Armenia y Cali, donde se presentaron alternativas en relación con los materiales de construcción con las placas con base en fique, así como mecanismos de asociación e integración en el proceso constructivo, las cuales son fundamentales para garantizar el desarrollo de una política integral que beneficie a la construcción y no penalice a la demanda con los altos costos de producción.

El arrendamiento como alternativa

Si bien es cierto el aumento del patrimonio de una familia a través de la tenencia de vivienda, la imposibilidad de convertir dicho bien en garantía para actividades productivas hace pensar en replantear la idea del propietario como única alternativa. El arrendamiento puede brindar las herramientas suficientes para que una familia genere los ingresos necesarios para su desarrollo y obtenga el espacio habitacional para su consolidación.

Disminución de las condiciones de precariedad del hábitat

Definición de estándares de vivienda

En complemento de las políticas anteriores, es necesario definir con urgencia estándares mínimos de vivienda, tanto urbanísticos como arquitectónicos. Lo anterior con el fin de evitar que a través de la política de vivienda se profundicen las condiciones de precariedad para la población.

Mejoramiento integral de barrios

Dadas las condiciones actuales de precariedad que se presentan en la ciudad, referenciadas en el diagnóstico, resulta indispensable avanzar en acciones dirigidas al mejoramiento de barrios desde una visión verdaderamente integral que incluya la legalización y regularización urbanística, el mejoramiento de la vivienda (tanto en las condiciones físicas y de titularidad) y programas de desarrollo social y construcción comunitaria.

La integralidad necesaria en este tipo de programas y la magnitud de los recursos invertidos requiere la implementación de esquemas sofisticados de coordinación interinstitucional. Al analizar las experiencias bogotanas en materia de mejoramiento integral de barrios, se encuentra que a pesar de contar con esquemas y enfoques de mejoramiento de barrios relativamente novedosos e integrales, su principal talanquera ha sido la dificultad de coordinar los diferentes enfoques e intereses de las instituciones.

Un aspecto fundamental a la hora de intervenir un asentamiento informal es entender, pese a lo que se cree, que los asentamientos son profundamente heterogéneos; variables como la ubicación en la ciudad, el tiempo del asentamiento, el origen de sus habitantes, el tipo de apropiación del suelo –por invasión o por loteo pirata–, entre otras, determinan enormemente sus patrones de asentamiento, la consolidación de redes sociales, los niveles de arraigo y sentido de pertenencia con el barrio. Todas éstas son variables que pueden fijar el éxito o el fracaso de un programa de mejoramiento.

Para avanzar en este tipo de procesos complejos resulta indispensable contar con refinados sistemas de información, pues las intervenciones en el mejoramiento barrial deben soportarse en información suficiente que permita llevar un monitoreo de los adelantos y de los impactos que se generan en su implementación. De la misma manera, contribuye a tener un conocimiento general de las necesidades de la población así como de las particularidades de cada asentamiento.

Finalmente, debe considerarse la importancia de la participación ciudadana, si bien se han logrado adelantos interesantes al respecto vale la pena persistir. Ignorar la importancia de la participación en estos procesos es igual que ignorar los mecanismos que configuran la urbanización informal, son los pobladores los actores principales en la consolidación y el desarrollo de los asentamientos informales. Es imprescindible articular el saber profesional con el saber popular. El saber profesional muchas veces está desvinculado de lo que pasa en las áreas a intervenir. Las intervenciones desligadas de la realidad pueden provocar perturbaciones en la vida del barrio e incluso llegar a convertirse en copartícipes de realización de obras necesarias pero no apropiables por las comunidades. No obstante lo anterior, se requiere la articulación, apoyo y asistencia técnica de la academia y las organizaciones sociales para avanzar en procesos de investigación y cooperación que cualifiquen progresivamente las intervenciones.

Acciones en la ciudad construida

Se considera necesario avanzar en procesos de mejoramiento y habilitación de vivienda para población de bajos ingresos en áreas centrales y no sólo en zonas de origen informal, preferiblemente en el marco de operaciones integrales de renovación urbana. En tal sentido se sugiere que los procesos de renovación no se dirijan únicamente a productos inmobiliarios de alta renta (comerciales y vivienda para estratos altos), sino que se articulen a una estrategia integral de provisión de vivienda para población de bajos ingresos.

Detrás de las lógicas de cómo generar vivienda nueva para el acceso a las personas que buscan un espacio de residencia, desarrollo y generación de ingresos, parece haber dominado la idea de que ésta es la única solución. Construir vivienda nueva como única alternativa no es sólo más costoso que el manejo estratégico de la ciudad existente, sino que no es competitivo frente a la informalidad. Políticas basadas únicamente en la construcción de vivienda nueva no sólo son ineficientes en la solución del problema, sino que desconocen la ciudad existente y sus potencialidades.

A pesar de que la ciudad se posibilita a sí misma y, constantemente, el desarrollo de nuevas viviendas, el mercado de la vivienda usada se reconoce como un mecanismo alternativo que aunque es visto como solución por muchos de los involucrados en la generación y acción de las políticas de vivienda, no ha sido estudiado con rigor para su desarrollo, o sus resultados no se han presentado de manera conveniente para su acopio como idea por realizarse.

La ciudad construida deberá ser objetivo de planificación y de ordenamiento en función de generar soluciones de vivienda para la población de más bajos recursos.

Líneas estratégicas

Política flexible

Uno de los más importantes principios que han dado sentido a una discontinuidad en solucionar el problema de la vivienda en Bogotá, está en que se han marcado fases, y muy bien diferenciadas, para las acciones gubernamentales y las privadas en la creación de mecanismos de acceso al bien de la vivienda. Sin embargo, no se ha contado con la previsión de combinar las acciones de manera lógica y diferenciada.

Debido a que la demanda es heterogénea, es necesario determinar una política flexible que combine estrategias en acciones para resolver el problema de la vivienda. Una política de vivienda que reconozca las diferencias de los mercados y de sus agentes deberá tener en su estructura un planteamiento basado en diversas estrategias.

Dicha política deberá contar con una reingeniería institucional para garantizar que los mercados de vivienda contemplen la complejidad del hecho constructivo y del hecho de compra de manera diferenciada pero agrupada en un esfuerzo único. Esto es, unir las lógicas de construcción y de compra para asegurar que no se traslape el hecho de la eficiencia en la construcción y se sobrevalore el hecho de la compra.

Estrategias sociales y no estrategias políticas

Una de las apuestas más grandes que tienen que hacer los próximos gobernantes de la ciudad (porque no es de una sola administración) será no priorizar estrategias por hechos políticos sobre estrategias de hechos sociales. Esto será parte de una lógica en la que se garantice que los agentes involucrados, independientemente del sector que representen, deberán estar sentados a la mesa. La participación de estos sectores no es simplemente en la elaboración de las políticas sino en la construcción conjunta de las acciones y de las estrategias de operatividad. La inclusión de los sectores involucrados en la vivienda (servicios públicos, constructores, comercializadores de factores productivos) en la acción genera economías a escala que se ven reflejadas en la calidad del bien de la vivienda.

La planeación como elemento fundamental

No es posible crear expectativas sin una planeación responsable. 168 mil soluciones habitacionales y más de 5.000 hectáreas urbanizables demandan una planeación del proceso de producción de vivienda, enfocado principalmente a la población que ha sido excluida de la política, que a través de la utilización de los instrumentos de gestión se dé respuesta al problema. En el mismo sentido, es necesario lograr la articulación de los mecanismos de asignación de subsidios distritales con los nacionales.

Armonización de los objetivos

Una de las desventajas de la acción colectiva en Bogotá es la inoperancia de las lógicas contradictorias entre las entidades del distrito y el sector privado. La armonización de los objetivos permitiría la integración de los intereses particulares de los agentes y la disminución de los costos en la generación de condiciones para que uno y otros ganen.

¿No será posible plantear alternativas en las que los prestadores de servicios públicos hagan sus inversiones sin que se trasladen los costos a la vivienda final, garantizando los recursos del consumo de aquéllos a largo plazo?

¿No será posible una real discriminación de precios por parte de los agentes que intervienen en la producción de la vivienda para asegurar que los costos se reduzcan, de tal forma que la demanda de bajos recursos pueda acceder a un mercado coherente con su situación económica?

¿No será posible determinar mecanismos de valoración de riesgo para familias que cuentan con recursos fluctuantes o que buscan desarrollar su vivienda como generadora de ingresos?

Esto sólo plantea un reto, la armonización y coordinación de todas las entidades del distrito, de la sociedad privada en una articulación de sus objetivos y un accionar por completo eficiente que den cuenta del manejo estratégico del tema en los ámbitos privado y público del distrito.

Un escenario posible que articula lógicas de acción

Si se esperara resolver el problema de vivienda en Bogotá, el escenario construido con las lógicas actuales deberá estar desarrollado bajo tres criterios fundamentales.

El primero debe hacer referencia a una combinación de las alternativas que se han implementado hasta ahora y no desestimar las buenas prácticas que se han llevado a cabo en los últimos años.[219]

Cubrir aproximadamente el déficit de 300 mil unidades de vivienda (en promedio) tendría un valor de aproximadamente $5,1 billones de pesos (en viviendas de $17 millones) en recursos asignados por las familias y por el gobierno distrital, lo cual podría definir rumbos generadores de aprendizaje si los recursos se destinaran sin retorno para ningún agente. Pero una combinación eficiente entre crédito, articulación institucional y estrategias ajustadas de acceso a la vivienda podría reducir este valor a $3,5 billones de pesos, de la siguiente manera:[220]

[219]. Es claro, y no necesita explicitarse, que no se quieren repetir las malas experiencias. Sin embargo, ante la posibilidad de que no se haga una lectura lógica, se explicita.

[220]. Basado en los datos de conveniencia de acceso a vivienda del Grupo de Investigación de la Maestría en Gestión Urbana. Caracterización de la demanda habitacional de bajos ingresos. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, 2006.

Costos de un escenario hipotético de acción

Cuadro 45

Valor	Tipo de solución
$510 mil millones	10% de las familias que ve en la vivienda nueva la opción más conveniente
$600 mil millones	20% que buscaría terminar sus casas en obra gris
$840 mil millones	Asociación para compra y gestión colectiva
$787 mil millones	Compra de los lotes y garantizar la autoconstrucción
$810 mil millones	Programas de apoyo y asesoría técnica ($3 millones por unidad de vivienda), para un total de $3,5 billones de pesos
$3,5 billones	**Valor total de la alternativa**

Fuente: Elaboración propia.

Y esto podría reducirse aún más si los recursos destinados a compra de vivienda se combinaran con los de arrendamiento. Con 15% de hogares que ven en el arrendamiento una posibilidad de acceso a vivienda, el ejercicio podría disminuir sus costos otro 10% adicional, lo cual rebaja el costo a $3,1 billones de pesos.

Con porcentajes financiados de entre el 70% y el 40%, los recursos destinados a una política distrital de vivienda, mezclados con los criterios de complementariedad del hábitat, los recursos para disponer por el distrito en subsidios e inversiones directas sumarían un valor aproximado de $930 mil millones a $1,9 billones. Para un periodo de dos años podría ser medianamente accesible si se complementa con subsidios de la nación.

Estas estrategias implican un fuerte apoyo por parte de las diferentes ONG, incluyendo las instituciones de educación superior. De igual manera, deberá tenerse en cuenta a los hogares y personas en riesgo, para su vinculación a alternativas de desarrollo integral en función de su vivienda.

A manera de conclusiones

Como reto para las próximas administraciones queda más que construir viviendas, crear mecanismos de concreción de una política de vivienda integral que responda a las demandas de espacios habitables y sus respectivos componentes complementarios. La dignidad deberá trascender a la propiedad. El crecimiento y la estructura de las familias, los ciclos productivos, las lógicas de recursos, las necesidades y preferencias de la población y ante todo su bienestar son las variables que deben guiar la política. Esto requiere un conocimiento profundo de la población, sólo posible a través de la investigación, y es en este punto donde la academia y la política deben tener un punto de encuentro inquebrantable.

La evaluación de preferencias y diferencias basadas en las potencialidades de pago y ahorro serán el arma más importante para lograr la disminución del problema de vivienda. El reconocimiento de la heterogeneidad de la demanda es pieza clave de la política a futuro.

La política de vivienda no podrá configurarse como una única estrategia. Deberá ser un programa de acción armónica que se plantee como mecanismo de integración social en la ciudad y no como generador de inequidades en el acceso a los bienes que permiten el desarrollo completo de las familias.

Para finalizar, resulta imprescindible aclarar que todas las acciones propuestas en los tres ejes de la política son absolutamente complementarias unas con otras. En particular, una política masiva dirigida a la legalización y el mejoramiento barrial que no se articule con la generación de nuevo suelo urbanizado y mecanismos eficaces de control a la urbanización ilegal, sumados a alternativas adicionales que faciliten el acceso a la vivienda de la población más pobre (subsidios y acceso a crédito), puede ser absolutamente perversa y contraproducente en materia de reproducción de la informalidad urbana y la exclusión. De este modo, las propuestas presentadas en este documento no pueden tomarse de manera aislada sino articulada y complementaria y, por supuesto, no sólo entre ellas sino también con la política social.

Bibliografía

Abramo, Pedro. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Río de Janeiro, 2001. (Sin otra referencia).

Alcaldía Mayor de Bogota, Secretaría de Hacienda Distrital. Vivienda y pobreza en Bogotá: nuevos desarrollos en la política habitacional para la ciudad. Cuadernos de la Ciudad. Serie Equidad y Bienestar No. 7. Bogotá, 2005.

_____. Acuerdo para un pacto por el hábitat digno en Bogotá. D.C. Junio de 2005.

_____. Comité Hábitat. Política de Hábitat y Seguridad Humana. Unidad Coordinadora de Política Habitacional. Bogotá, 2003.

_____. Plan Maestro de Espacio Público. Documento Técnico de Soporte. Bogotá, 2006.

_____. Secretaría Distrital de Hábitat. Ayuda memoria, Reunión grupo técnico Secretaría Distrital de Hábitat. Definición del concepto de hábitat. Bogotá, marzo de 2007.

_____. Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad. Línea Gestión del Ordenamiento Territorial. María Mercedes Maldonado y Angélica Camargo Sierra. Documento base para la discusión. Disponible en htttp://sdh.colnodo.apc.org

CENAC, Ministerio de Desarrollo Económico. Desarrollo Urbano en Cifras No. 1. Marco conceptual para un sistema de indicadores de vivienda y entorno.

Clichevsky, Nora. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización. En: Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 75. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial, Cities Alliance y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. DPU, University Collage London. Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y área metropolitana. DNP, Bogotá, 2006.

Exposición de motivos. Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.

Florián, Alejandro. Vivienda: derecho o mercancía. Presentación Corporación Visionarios por Colombia. (Sin otra referencia).

Giraldo, Fabio. Aula abierta: hábitat sostenible y vivienda. Panel: Hábitat y Sostenibilidad. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá, 2003. p. 32.

Mac Donal, Joan. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. Serie Manuales No. 38. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Martín, Juan de Dios. Formación y consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá: el caso de Altos de La Estancia en Ciudad Bolívar. Tesis de Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Universidad de los Andes. Bogotá, febrero de 2000.

Molina, Ismael. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá. Informe de Consultoría. Bogotá, 2007. (Sin otra referencia).

Ortiz, Enrique y Rojas, Olimpo. La vivienda digna como derecho humano: la situación en el Perú. Informe de la visita exploratoria de la Coalición Internacional de Hábitat (HIC) de América Latina, para determinar el cumplimiento del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, firmado por el Estado peruano en 1966. Lima, octubre de 1998.

PNUD, UN-Hábitat y CENAC. Cuadernos PNUD UN-Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano: vivienda y desarrollo humano. Fabio Giraldo Izasa, Jorge Enrique Torres. Bogotá, 2004.

Sáenz, Hernando. Proyecto de monitoreo a políticas de suelo en Bogotá. Lincoln Institute of Land Policy. Maestría en Gestión Urbana. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, 2006. Informe de investigación sin publicar.

Sagua, M. Vulnerabilidad ambiental. Su conceptualización y expresión territorial en la ciudad de Mar del Plata. Un aporte a la gestión ambiental urbana. 1999. (Sin otra referencia).

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos. Ver texto completo en http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm

Smolka, Martim. Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Octubre de 2002. (Sin otra referencia).

Tarchópulos, Doris y Ceballos, Olga. Calidad de la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá. 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana. CEJA, Bogotá, 2003.

Universidad Piloto de Colombia. Maestría en Gestión Urbana. Observatorio del Mercado Informal de Tierras en Bogotá. Informe de investigación. Bogotá, 2006.

GLOSARIO DE SIGLAS

APS: atención primaria en salud

BCV: Bogotá Cómo Vamos

BSH: Bogotá sin hambre

CADEL: Centros de Administración Educativa Local

CAR: Corporación Autónoma Regional

CARCE: Comité Asesor Regional de Comercio Exterior

CCB: Cámara de Comercio de Bogotá

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDER: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPML: Convenios de Producción Más Limpia

CRUE: Centro Regulador de Urgencias y Emergencias

CVP: Caja de Vivienda Popular

DAAC: Departamento Administrativo de Acción Comunal

DABS: Departamento Administrativo de Bienestar Social

DADEP: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DASC: Departamento Administrativo del Servicio Civil

DBO5: Demanda Biológica de Oxígeno

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DSR: derechos sexuales y reproductivos

EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

ECV: encuesta de calidad de vida

EDA: enfermedad diarreica aguda

EDAI: Equipo Distrital de Apoyo Interinstitucional

EDIS: Empresa Distrital de Servicios Públicos

EDTU: Empresa Distrital de Transporte Urbano

ELAI: Equipo Local de Apoyo Interinstitucional

EP: enseñanza primaria

ERA: enfermedad respiratoria aguda

ERU: Empresa de Renovación Urbana

ES: enseñanza secundaria

ESup: enseñanza superior

FONDATT: Fondo de Educación y Seguridad Vial

FVP: Fondo de Ventas Populares

GI: gestión institucional

HIC: Coalición Internacional de Hábitat

ICA: impuesto de industria y comercio

IDCT: Instituto Distrital de Cultura y Turismo

IDHB: Informe de Desarrollo Humano para Bogotá

IDIPRON: Instituto Distrital para la Niñez y la Juventud

IDU: Instituto de Desarrollo Urbano

IPES: Instituto para la Economía Social

IRA: infección respiratoria aguda

ITS: infecciones de transmisión sexual

JAL: Juntas Administradoras Locales

JICA: Agencia de Cooperación Internacional de Japón

MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo

NBI: necesidades básicas insatisfechas

OECD: Cooperación Económica y el Desarrollo

OIJ: Organización Iberoamericana de la Juventud

PAI: Plan Ampliado de Inmunizaciones

PIB: producto interno bruto

PIC: Plan de Intervenciones Colectivas

PMASAB: Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá

PMR: Productos, Metas y Resultados

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Pomca: planes de ordenamiento y manejo de una cuenca

POR: Presupuesto Orientado a Resultados

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

PPJ: Política Pública de Juventud

RMCAB: Red de Monitoreo de Calidad de Aire

SAAB: Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá

SDA: Secretaría Distrital de Ambiente

SDP: Secretaría Distrital de Planeación

SDS: Secretaría Distrital de Salud

SED: Secretaría de Educación Distrital

SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

SHD: Secretaría de Hacienda del Distrito

SISA: Sistema de Integración de la Solidaridad Alimentaria

SITP: Sistema Integrado de Transporte Público

SMMLV: salarios mínimos mensuales legales vigentes

SPA: sustancias psicoactivas

SST: Sólidos Suspendidos Totales

STT: Secretaría de Tránsito y Transporte

SUIVD: Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia

Transmilenio: Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A.

UEL: Unidades Ejecutivas de Localidades

UESP: Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

ULDES: Unidades Locales de Desarrollo Empresarial

UNCRD: Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional

UPZ: unidades de planeamiento zonal

VIS: vivienda de interés social

Una Iniciativa de:

Fundación corona

CASA EDITORIAL
EL TIEMPO

CAMARA
DE COMERCIO DE BOGOTA
Por nuestra sociedad