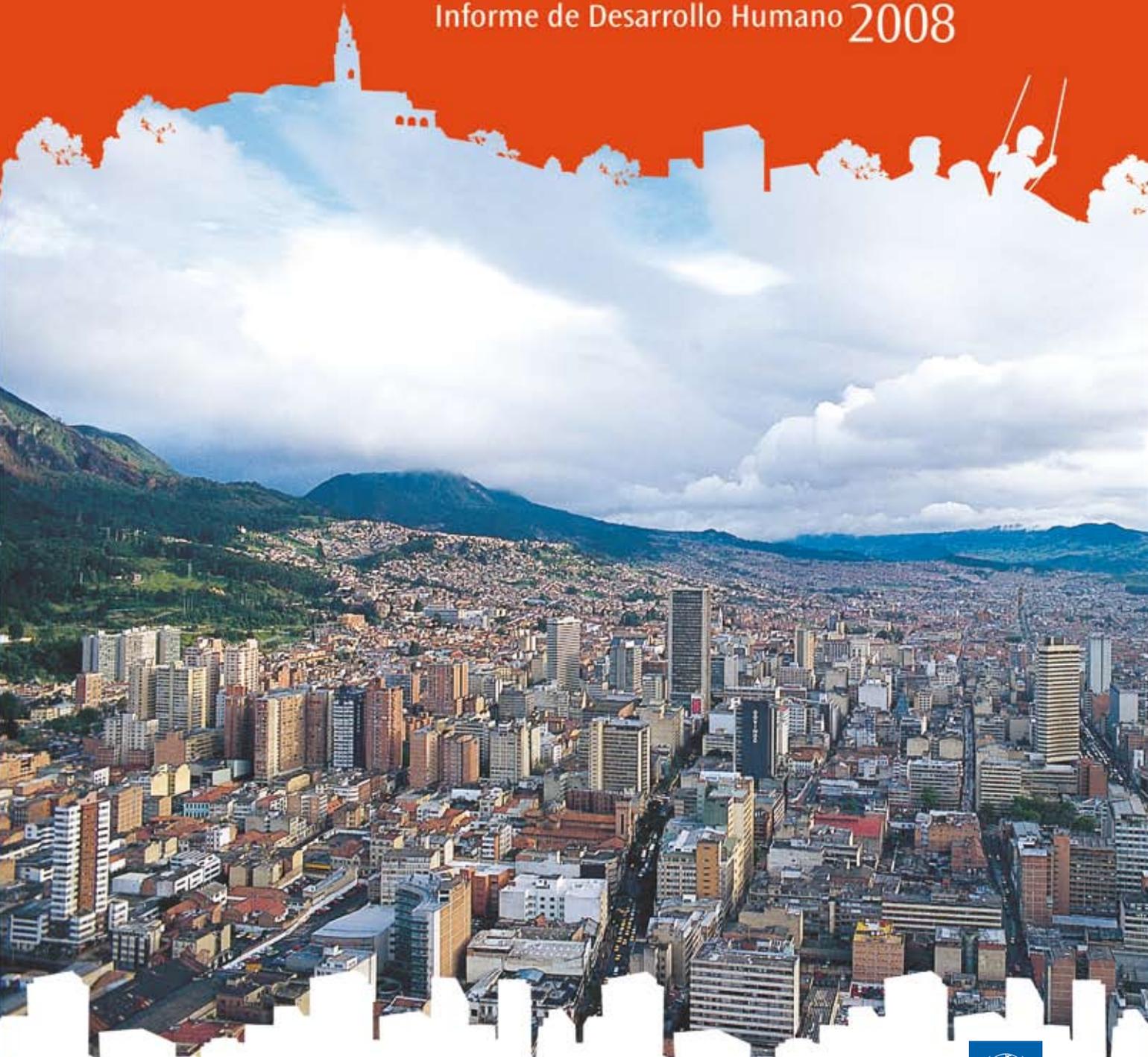


# BOGOTÁ

## una apuesta por Colombia

Informe de Desarrollo Humano 2008



Colombia



**BOGOTÁ**  
**una apuesta por Colombia**  
Informe de Desarrollo Humano 2008



**BOGOTÁ, UNA APUESTA POR COLOMBIA**  
Informe de Desarrollo Humano para Bogotá  
IDH-Bogotá 2008  
© PNUD  
ISBN 978-958-8447-12-4  
<http://www.idhbogota.pnud.org.co>  
Bogotá, Colombia  
Julio de 2008

#### EQUIPO COORDINADOR

Jorge Iván González  
DIRECTOR  
2007-2008

Hernando Gómez Buendía  
DIRECTOR  
2006-2007

#### ASESORES ACADÉMICOS

Humberto Molina

Jorge Hernán Cárdenas

Andrés Hernández  
CIDER-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Javier Sáenz  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Tania Guzmán Pardo  
INVESTIGADORA ASOCIADA

Sabina Gómez  
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Carlos Alberto Chica  
COORDINADOR DE COMUNICACIONES

Andrea Arboleda  
RESPONSABLE DE  
PARTICIPACIÓN Y PEDAGOGÍA

Claudia Patricia Acosta  
ASISTENTE ADMINISTRATIVA

Catalina Medina  
ASISTENTE DE GESTIÓN

Andrés Bernal  
WEB MÁSTER

Armando Sarmiento  
MAPAS

Darwin Marcelo  
Magnolia Moreno  
Mariana Ríos  
EQUIPO ESTADÍSTICO

Marina Valencia  
Julio Caicedo  
RELATOS

Agradecimiento especial  
al proyecto  
*La ciudad jamás contada*  
Casa Editorial El Tiempo

#### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, COLOMBIA

Bruno Moro  
REPRESENTANTE RESIDENTE

Bárbara Pesce-Monteiro  
DIRECTORA DE PAÍS

María del Carmen Sacasa  
DIRECTORA DE PAÍS ADJUNTA

HICIERON PARTE DEL  
EQUIPO DE TRABAJO

Bibiana Mercado

Claudia Chaves

Gerrit Stollbrock

Hernando Salazar

Karen Hesushius

Marlon Cárdenas

María Victoria Duque

Paula Asensio

Paula Zuluaga

Susana Muñoz

#### COMITÉ CONSULTIVO

Samuel Moreno Rojas  
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ

Luis Eduardo Garzón  
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ  
2004-2007

Cardenal Pedro Rubiano  
ARZOBISPO DE BOGOTÁ

Luis Alfonso Hoyos  
REPRESENTANTE DEL GOBIERNO  
NACIONAL

Andrés González  
GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA

Alejandro Martínez  
EX CONCEJAL DE BOGOTÁ

Bruno Moro  
REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD

Lena Nordström  
EMBAJADORA DE SUECIA EN COLOMBIA

Dag H. Nylander  
ENCARGADO DE NEGOCIOS DE LA REAL  
EMBAJADA DE NORUEGA EN COLOMBIA

David Minoves

DIRECTOR GENERAL DE LA  
COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y  
LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA  
GENERALITAT DE CATALUÑA

Augusto Ramírez Ocampo  
MIEMBRO DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL  
INFORME NACIONAL DE DESARROLLO  
HUMANO 2003

Moisés Wasserman  
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE COLOMBIA

Carlos Ossa Escobar  
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Carlos Angulo Galvis  
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES

Fernando Hinestrosa  
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD  
EXTRNADO DE COLOMBIA

Luis Carlos Villegas  
PRESIDENTE DE LA ANDI

María Fernanda Campo  
PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE  
COMERCIO DE BOGOTÁ

Rafael Santos Calderón  
CODIRECTOR DE EL TIEMPO

Emilia Ruiz  
DIRECTORA DE LA FUNDACIÓN CORONA

Rogelio Salmona  
ARQUITECTO Y URBANISTA  
(Q.E.P.D.)

Federico Castañeda  
PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN  
COMUNAL DE BOGOTÁ

Rosaemilia Salamanca  
REPRESENTANTE DE ORGANIZACIONES  
DE MUJERES

Adiela Dagua Ponzá  
REPRESENTANTE DE AFROCOLOMBIANOS

Agustín Agreda  
REPRESENTANTE DE POBLACIONES  
INDÍGENAS

#### RECONOCIMIENTOS

Alfredo Sarmiento  
Ángela María Robledo  
Camilo Cárdenas  
Carlos Rodríguez  
Carmenza Saldías  
Clara Ramírez  
Claudia Vacca  
Darío Fajardo  
Fabio Zambrano  
Gustavo Duncan  
Patricia Camacho  
Pedro Quijano  
Raúl Velásquez  
Roberto Angulo

#### PRODUCCIÓN EDITORIAL

Marcela Giraldo  
EDITORA GENERAL

Fernando Carretero  
REVISOR DE ESTILO

Formato Comunicación  
Diseño Ltda.  
DISEÑO E IMPRESIÓN

#### FOTOGRAFÍAS

Alberto Sierra

Biblioteca Luis Ángel Arango  
Banco de la República  
(Págs. 62, 43 y 216)

Ministerio de Educación Nacional  
(Págs. 11, 137, 142, 145 y 199)

INCOL S.A. (Pág. 73)

Primer Festival del Libro Infantil  
Bogotá 2007 (Págs. 126, 138 y 242)

Impreso en Colombia  
PRINTED IN COLOMBIA

Las opiniones expresadas en  
este Informe son de exclusiva  
responsabilidad del equipo  
coordinador IDH-Bogotá 2008  
y no comprometen al Programa  
de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo (PNUD), como tampoco  
a las demás entidades que  
auspiciaron su elaboración.

# **BOGOTÁ** **una apuesta por Colombia**

Informe de Desarrollo Humano 2008



*Colombia*





**CAPÍTULO 1**  
**EL DESARROLLO HUMANO**  
**Y LA CIUDAD**

**CAPÍTULO 2**  
**EL PUNTO DE PARTIDA**

**CAPÍTULO 3**  
**LA DIMENSIÓN ESPACIAL**

**CAPÍTULO 4**  
**LA DIMENSIÓN**  
**ECONÓMICA Y SOCIAL**

**CAPÍTULO 5**  
**LA DIMENSIÓN POLÍTICA**

**CAPÍTULO 6**  
**LA DIMENSIÓN CULTURAL**

**CAPÍTULO 7**  
**LAS FINANZAS Y LA**  
**ADMINISTRACIÓN**  
**DEL DISTRITO**

**CAPÍTULO 8**  
**LOS OTROS ACTORES**

**CAPÍTULO 9**  
**LAS LECCIONES**  
**APRENDIDAS**





# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

<b>Desarrollo humano en Bogotá</b>	
<b>Anticipar el futuro sin dejarle nada al azar</b>	11
<b>Colombia: primer Informe de Desarrollo Humano urbano</b>	15

## PRÓLOGO

<b>Bogotá, el progreso y sus límites</b>	
--	--

## INTRODUCCIÓN

	21
--	----

## CAPÍTULO 1

<b>El desarrollo humano y la ciudad</b>	29
<b>A. Bienes públicos y oportunidades en la urbe</b>	30
<b>B. La pobreza se opone al desarrollo</b>	33
<b>C. Disminuir la brecha</b>	35
<b>D. Las lecturas de la ciudad</b>	36

## CAPÍTULO 2

<b>El punto de partida</b>	43
<b>A. Una historia breve de Bogotá</b>	43
1. La población	43
2. Las mujeres	44
3. Morfología urbana	44
4. Servicios públicos	47
5. Crecimiento económico	49
<b>B. La transformación reciente</b>	49
1. Descripción breve de la transformación	50
2. Para entender la transformación	53
3. Avances en desarrollo humano	59
<b>C. Hilos de la urbe</b>	61
Bogotá nuestra capital, entonces...	61

## CAPÍTULO 3

<b>La dimensión espacial</b>	69
<b>A. Ciudad-región y ordenamiento territorial</b>	69
1. El aeropuerto El Dorado	73
<b>B. Movilidad</b>	75
1. Transmilenio y el transporte público colectivo	75
2. Hacia un sistema integrado	85
<b>C. Segregación socioeconómica</b>	87
<b>D. Hábitat y vivienda</b>	93
1. Urge reformular políticas de vivienda	95
<b>E. Medio ambiente en Bogotá: ¿sobrevivir al estallido urbano?</b>	97
1. Bogotá: epicentro de una gran red de intercambios	97
2. La aglomeración facilita la gestión ambiental	98
3. El margen de acción del Distrito está restringido, pero puede ser amplio	98
4. No se parte de cero	100
5. Gestión activa e imparcial para dirimir tensiones e incertidumbres	102
6. Remover obstáculos, mitigar, reparar y prevenir	102
7. Posibles respuestas	103

## CAPÍTULO 4

<b>La dimensión económica y social</b>	117
<b>A. Dinámica cíclica del PIB</b>	119
1. Volatilidad y vulnerabilidad	121
<b>B. Empleo e ingresos</b>	123
<b>C. Pobreza, condiciones de vida y capacidad de pago</b>	127
<b>D. Productividad y competitividad</b>	131
<b>E. Educación</b>	134
1. La educación en cifras	135
2. Permanencia de los jóvenes en la educación	136
3. Esfuerzos por la calidad	138



<b>F. Salud</b>	139	<b>B. Una ciudad multicultural para ser narrada</b>	230
1. Programas de salud	140	1. Narrar lo diverso	230
<b>G. Riesgo y seguridad social</b>	143	2. Espacios de socialización	232
1. La protección social: un derecho universal	143	3. Los ritmos de la ciudad	234
2. El manejo social del riesgo	144	<b>C. Cultura de cara al mundo</b>	236
3. Sistema integral de protección y seguridad social	145	1. Los retos de la ciudad: la brecha digital y los nuevos lenguajes	238
4. Política de prevención de riesgos	145	2. Una apuesta por las industrias culturales	242
<b>H. El mercado, la nación y el Distrito</b>	149	<b>D. Sobre las políticas públicas</b>	244
1. Relación nación-Bogotá	149	1. Conservación y promoción del patrimonio cultural	244
2. Mejorar competitividad	151	2. Producción y oferta cultural	246
3. Condiciones de vida	153		
<b>CAPÍTULO 5</b>		<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>La dimensión política</b>	161	<b>Las finanzas y la administración del Distrito</b>	257
<b>A. Fortalecer la democracia representativa</b>	163	<b>A. Las finanzas de la ciudad</b>	257
1. La forma de gobierno	163	1. Aprovechar la gestión del suelo	258
2. Los partidos políticos	165	2. Situación sana de las finanzas	260
3. El sistema electoral	169	3. Políticas monetaria y fiscal	261
4. Hablemos de alternativas	170	4. Política tributaria	262
<b>B. Fortalecer la democracia participativa</b>	180	5. Sobre las transferencias	263
1. Aportes constitucionales	180	6. Participación del sector privado	263
2. Riesgos, propuestas y énfasis	186	<b>B. La administración distrital</b>	265
<b>C. Seguridad ciudadana</b>	192	1. Avances en lo laboral	266
1. El enfoque de cultura como política pública	192	2. Hacia una nueva reforma	267
2. Más claves para el éxito en seguridad ciudadana	194		
3. La importancia de la coerción	197	<b>CAPÍTULO 8</b>	
4. El urbanismo y las oportunidades para el crimen	208	<b>Los otros actores</b>	275
5. Los factores de riesgo: la epidemiología	209	<b>A. Memorando a la nación: asociación simbiótica ineludible</b>	275
		1. Encuentros y desencuentros entre la nación y el Distrito	275
<b>CAPÍTULO 6</b>		2. Cinco pautas para afianzar la simbiosis entre la nación y el Distrito	276
<b>La dimensión cultural</b>	221	<b>B. Memorando al sector privado: más que filantropía y buen comportamiento tributario</b>	278
<b>A. Cultura cívica: ciudadanía y diversidad</b>	225	1. Subordinar los poderes fácticos al interés general	279
1. Igualdad política y diversidad cultural	225	2. Adherir al Pacto Global	280
2. Un diagnóstico para Bogotá en cultura cívica y convivencia	227		
3. Recomendaciones para la ciudad	228		



3. Cooperar para el logro de los Objetivos del Milenio	280	3. Las relaciones entre el Gobierno nacional y el Distrito deben modificarse con el fin de dar mayor autonomía al Gobierno local	301
4. Aprovechar la economía popular, la riqueza del suelo y los grandes negocios urbanos	282	4. El fortalecimiento del mercado interno de la ciudad-región ha favorecido el crecimiento, y puede ser un poderoso instrumento contracíclico	301
5. No olvidarse del conflicto y prepararse para el posconflicto	282	5. Las alianzas con el sector privado han sido exitosas	302
<b>C. Memorando a los medios de comunicación</b>	282	6. La cobertura de servicios públicos debe ir a la par con la equidad tarifaria	302
1. Ampliar la lupa para “ver” la metrópolis	283	7. La preocupación por el medio ambiente es una prioridad de la aglomeración	303
2. Relatar de manera diferenciada la heterogeneidad urbana	284	8. El fundamento de la convivencia en la aglomeración es el respeto por el otro	303
3. Informar para agitar la ciudad política	284	9. Hacia una cultura al alcance de todos	304
4. Informar para prevenir riesgos del conflicto y el posconflicto	285	10. Lecciones aprendidas y desarrollo humano	304
5. Informar para reducir las amenazas, gestionar el riesgo y atender emergencias y desastres	286		
<b>D. Sociedad civil: mucho más que gestora de proyectos y recursos</b>	287	<b>ANEXO A</b>	
1. Establecer relaciones constructivas y duraderas con el Distrito	287	<b>La medición del desarrollo humano</b>	308
2. Merecer la confianza y la legitimidad ganadas	288	<b>ANEXO B</b>	
3. Complementar la democracia representativa	289	<b>Índices de desarrollo humano (IDH)</b>	313
4. Construir una agenda para el desarrollo humano urbano	289	1. Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	314
<b>E. Comunidad internacional: mucho más que donante de recursos</b>	291	2. Índice de pobreza humana (IPH-2)	316
1. Cooperar pero no suplir	291	3. Índice de potenciación de género (IPG)	317
2. Cooperar ciudad a ciudad	292	<b>ANEXO C</b>	
3. Cooperar en lo local con tres demandas globales	292	<b>El índice de desarrollo humano urbano</b>	319
4. Cooperar desde las necesidades del Distrito	293	<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	327
5. Cooperar para sumar y coordinar esfuerzos	293	<b>TABLA GENERAL</b>	331
<b>CAPÍTULO 9</b>		<b>AGRADECIMIENTOS</b>	334
<b>Las lecciones aprendidas: romper los obstáculos al desarrollo humano</b>	299	<b>PARTICIPANTES</b>	337
1. El Gobierno local tiene un margen de maniobra importante y por ello puede incidir en la calidad de vida de las personas	299		
2. La solución a los problemas de movilidad exige una mirada integral	300		

## PRESENTACIÓN

# DESARROLLO HUMANO EN BOGOTÁ

## ANTICIPAR EL FUTURO SIN DEJARLE NADA AL AZAR



*Hoy ya no se trata de ajustarse o adaptarse, porque el ajuste y la adaptación suponen siempre que llevamos retraso. Hoy de lo que se trata es de adelantarse. Hay que adoptar una visión clarividente de cara al porvenir y echar una mirada prospectiva al mundo, para que el día de mañana nuestros hijos cosechen los frutos de nuestra anticipación y no las tempestades de nuestra ceguera*

Correo de la Unesco, 2002

Este Informe es un esfuerzo por entender la transformación reciente de Bogotá e imaginar su futuro con desarrollo humano. Lo primero significa que no la atribuimos al azar, y lo segundo, que no lo esperamos de cualquier modo. Lo uno y lo otro quiere decir que la transformación de Bogotá no dependerá de la suerte sino de la capacidad de su gente y de sus instituciones de asignarle al futuro un estado bien específico –el desarrollo humano– que excluya otros estados posibles, por ejemplo, solo crecimiento económico o solo urbanismo, o ambos.

El Informe examina algunos obstáculos y oportunidades para el desarrollo humano desde cuatro dimensiones urbanas: espacial, socioeconómica, política y cultural, y considerando: a) que la ciudad es una aglomeración de individuos heterogéneos, obligados a preguntarse cómo organizar y preservar su proximidad productiva, y b) que el Distrito gozará de más autoridad y liderazgo en la medida en que reparta los beneficios y cargas de la aglomeración urbana de manera activa e imparcial, y se emplee a fondo en la defensa del interés público. Con esas premisas, los autores intentan responder qué puede hacer el Distrito Capital por el desarrollo humano y cuáles son las responsabilidades diferenciadas de la nación, los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los partidos políticos, los mecanismos de representación y participación democráticas y la comunidad internacional.

Si el futuro desarrollo humano de Bogotá depende de sus capacidades para neutralizar lo fortuito<sup>1</sup>, este Informe es una incitación a desarrollarlas sin más esperas.

Capacidad para reconocer que el Distrito Capital y su entorno protagonizan un “hito invisible pero trascendental”: por primera vez, a partir de 2008, más de la mitad de la población humana, 3.300 millones de personas, está viviendo en zonas urbanas.

Capacidad para identificar y decidir de inmediato qué hacer para 2030, cuando serán 5.000 millones y las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la población mundial, pero no con 930 millones de pobres como hoy sino con 2.000 millones.

<sup>1</sup> Según el sentido cibernético del verbo gobernar en: Ducrocq, Albert, 1960.



Capacidad para que Bogotá, futura megalópolis, consolide relaciones armónicas y solidarias con las ciudades más pequeñas que la circundan, y alianzas con la nación, los empresarios, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Capacidad para entender que no se trata de actos de generosidad sino de evitar el estallido urbano con acciones conjuntas que, por ejemplo, fortalezcan las endebles capacidades de las ciudades más pequeñas de modo que puedan planificar mejor su futura expansión, utilizar con sostenibilidad sus recursos y ofrecer los servicios esenciales a los más pobres (UNEPA. 2007).

Capacidad para optar decididamente por políticas públicas que defiendan el interés general de la ciudad sin conculcar los derechos de las personas o de las minorías, que promuevan oportunidades para quienes viven con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, que garanticen la equidad de géneros y que propicien modelos de producción y consumo compatibles con el uso sostenible de los recursos y servicios ambientales.

Capacidad para no endiosar al mercado, no menospreciar el papel del Estado ni descreerse de la democracia.

Capacidad para conocer las virtudes y limitaciones del mercado, del Estado Social de Derecho y de la democracia y saber cómo pueden contribuir al desarrollo humano de la ciudad-región (o región-capital).

Y capacidad para que el Distrito y sus socios regionales, nacionales e internacionales propicien el desarrollo humano pensando globalmente y actuando localmente.

Las cuatro dimensiones de la ciudad y las capacidades están permeadas por las dinámicas regionales, nacionales e internacionales que intervienen en el conflicto armado interno; por las formas como aquí y allá se entienden sus orígenes, su expansión y degradación; por las maneras simplistas o complejas que se adopten para mitigar sus impactos mientras dure, para la confrontación y generar condiciones para una paz firme y duradera.

En este sentido, se mantienen vigentes las tesis y acciones planteadas por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 *El conflicto, callejón con salida*. Si el conflicto armado por la presencia de grupos ilegales organizados sigue siendo el principal obstáculo al desarrollo humano de Colombia porque mata, se atraviesa en su crecimiento económico, amenaza la democracia, destruye el medio ambiente y enreda las relaciones exteriores, el Distrito Capital no puede estar de espaldas a muchas tareas pendientes que se requieren para la reconciliación y la paz. Algunas de ellas se refieren a la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, a los ex combatientes en procesos de desmovilización y la reincorporación a la vida civil, y a los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad frente al reclutamiento de los grupos ilegales, los carteles de la droga y las bandas de criminalidad organizadas.

Es de celebrar la importancia que se atribuye a la dimensión cultural de la ciudad; se encuentra en sintonía con el creciente interés mundial por establecer cómo la cultura influencia la planificación y gestión de las ciudades y cómo ha sido utilizada para darles forma. El concepto de “economía simbólica” que hoy hace carrera, orienta muchas estrategias urbanas ante la competencia global y las tensiones locales (UN-Hábitat, 2004).

Se debe resaltar, también, la labor del Equipo Coordinador de construir un índice de desarrollo humano urbano (IDHU) con variables como el tiempo

(movilidad) y las distancias (accesibilidad) que necesitan y recorren las personas para desplazarse hasta los centros de estudio, trabajo y recreación.

De manera especial se debe reconocer al grupo de trabajo liderado por Alfredo Sarmiento desde el Programa Nacional de Desarrollo Humano y al de la Secretaría Distrital de Planeación, sin cuyos aportes hubiese sido imposible construir un índice actualizado, con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2007.

En las últimas tres décadas Bogotá ha consolidado cierta primacía en el ordenamiento jerárquico de la red urbana nacional frente a Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, epicentros urbanos de influyentes nodos subnacionales de desarrollo. A futuro irán ganando peso específico, entre otras, Cartagena, las tres capitales departamentales del Eje Cafetero –Pereira, Manizales y Armenia–, y los subcentros regionales localizados en los anillos metropolitanos o sus áreas de influencia –Soacha, Chía, Mosquera, Funza, Madrid, Facativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Villavicencio, Girardot, Tunja, Ibagué y Neiva–, en el caso de Bogotá; Popayán, Palmira, Buga, Tuluá, Cartago y Buenaventura, en el caso de Cali; municipios del oriente antioqueño, en el caso de Medellín, y Malambo, Soledad y Santa Marta, en el de Barranquilla.

Compartir con otras ciudades y países los aciertos y errores de la transformación reciente de Bogotá es una tarea que nos compromete como auspiciantes del proceso de consulta y diálogo público que el PNUD y el Equipo Coordinador promueven antes y después de publicar un Informe de Desarrollo Humano.

En Bogotá, ese proceso ha sido posible por el apoyo de la Alcaldía Mayor, la Alta Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo (ACCD), la Embajada de Noruega y la Casa Editorial El Tiempo. A todos ellos, nuestro reconocimiento.

Se atribuye a Woody Allen haber dicho que le interesa el futuro porque es el sitio donde va a pasar el resto de su vida. Este Informe, a su manera, se ocupa del futuro de Bogotá, pero no de cualquier futuro, sino de un futuro con desarrollo humano.

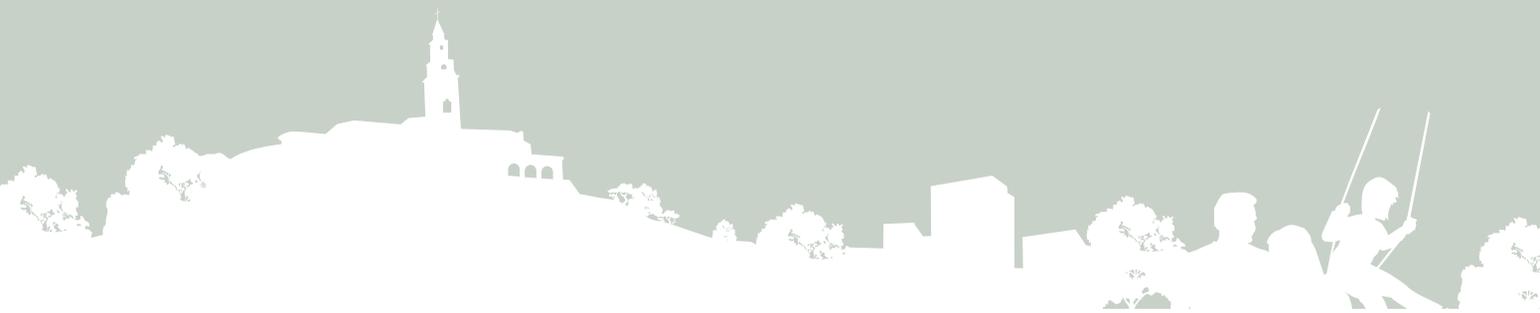
**Bruno Moro**

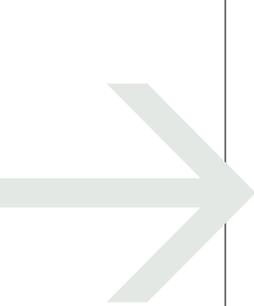
Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de Naciones Unidas en Colombia

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Correo de la Unesco. 2002. *Futuros posibles: diez tendencias para el siglo XXI*. Mayo.
- Ducrocq, Albert. 1960. *Descubrimiento de la cibernética*. Compañía General Fabril Editora, Buenos Aires: 9-12.
- UNFPA. 2007. *Estado de la población mundial*.
- UN-Hábitat, 2004. Diálogo sobre urbanización y cultura en un mundo cada vez más urbano. *Serie Artículos UN-Hábitat*. Barcelona
-





## PRESENTACIÓN

# COLOMBIA: PRIMER INFORME DE DESARROLLO HUMANO URBANO



Bogotá es una ciudad grande en Colombia, y sobre todo, es una ciudad grande en el mundo. La falta de conciencia sobre la escala de la ciudad se refleja en una visión estrecha de las políticas públicas y de las decisiones urbanísticas. Es una metrópolis que se está convirtiendo en una megalópolis, y sus interacciones con la región se multiplican en forma acelerada. Su sostenibilidad guarda una estrecha relación con los procesos regionales. Si Bogotá mejora las condiciones de vida de sus habitantes, sin tener en cuenta la situación de las poblaciones vecinas, necesariamente se presentará un proceso migratorio hacia la capital.

Para que el desarrollo humano de la ciudad sea sostenible, es indispensable que las condiciones de vida de los municipios cercanos también mejoren. El desarrollo de la ciudad requiere que haya convergencia, y este proceso no se está presentando. Peor aún, Bogotá no solo se aleja de sus vecinos, sino que también se distancia de las otras grandes ciudades del país. Su ritmo de crecimiento es más rápido, y ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla se están rezagando. Así mismo, cada una de ellas se aleja de los pueblos que las circundan. La descentralización del país no ha favorecido el acercamiento entre los municipios. La dinámica divergente va en contra de los principios de la descentralización.

El proceso de desarrollo humano no ha sido convergente y la falta de convergencia entre las ciudades del país expresa de manera clara las dificultades que ha tenido la descentralización. Los avances en el desarrollo humano de Bogotá son duraderos, si el resto del país también progresa en la misma dirección, las brechas tienen que cerrarse y todavía es posible hacerlo.

A pesar de la importancia que ha adquirido la capital, todavía no tiene tantos niveles de concentración como en otros países. En Bogotá vive el 16% de la población y genera el 22% del PIB nacional, así que la relación entre el PIB y la población (22/16) es de 1,37. Este coeficiente es bajo si se compara, por ejemplo, con el de Sao Paulo (4,2), que tiene el 8,6% de la población de Brasil y produce el 36% del PIB. En Ciudad de México la relación es de 2,4, ya que incluye el 14,2% de la población y proporciona el 33,6% del PIB (Cárdenas, Jiménez y Barriga, 2007:1).

Las otras ciudades aprenden de Bogotá, pero el bienestar de los bogotanos no sería posible sin el aporte del resto de los colombianos. El gasto que hace la nación en la capital corresponde casi al triple del gasto del Gobierno distrital. Las interacciones entre la capital y el resto del país son evidentes. Se trata, entonces, de buscar los mecanismos que permitan que los logros de esta urbe sean favorables para los colombianos. Esta dinámica, en la que todos resultamos ganando, resultará positiva, si el desarrollo del Distrito Capital es incluyente.



El Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (2008) *Bogotá, una apuesta por Colombia* es el primero de naturaleza urbana que se realiza en el país. La mayoría de los informes de desarrollo humano elaborados por la Organización de las Naciones Unidas son mundiales y nacionales. En Colombia se han elaborado tres tipos de informes: uno urbano, el de Bogotá; los nacionales y algunos regionales, primero se hizo el del Eje Cafetero y ahora los del Valle del Cauca y el Caribe. Gracias a estas aproximaciones se muestra que el nivel espacial tiene una relevancia sustantiva en la especificidad del desarrollo humano. Es muy distinto nacer en un pueblo de la sabana a orillas del río Bogotá, que en el centro de Londres a orillas del Támesis.

Este Informe *Bogotá, una apuesta por Colombia* es una novedad porque evalúa la situación del desarrollo humano desde la óptica de una ciudad. Por consiguiente, la atención se centra en la forma como la aglomeración urbana incide en las condiciones de vida de la población, y de forma más específica, se indaga por las potencialidades que tiene esta megalópolis para ampliar la libertad y las capacidades de las personas.

Como todos los informes de desarrollo humano, el de Bogotá también es resultado de un proceso que comprende un amplio diálogo académico y político de diversos sectores. A todos ellos nuestros más sinceros reconocimientos y agradecimientos.

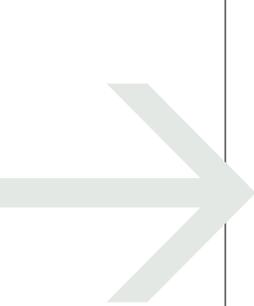
**Jorge Iván González**

Director Informe de Desarrollo Humano para Bogotá

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cárdenas, Jorge; Jiménez Johana; Barriga, Jorge. 2007. Performance of Bogota and city growth 1990-2007. Banco Mundial, Washington. Mimeo.



## PRÓLOGO

# BOGOTÁ, EL PROGRESO Y SUS LÍMITES



Comienzo por dar las gracias al PNUD Colombia que fue mi casa de muchos años, y a Jorge Iván González, director de este Informe, por su reconocimiento inmerecido y su gentil invitación a escribir unas palabras.

Yo fui una parte, por demás modesta, del proceso que hoy culmina con éxito, y por eso he de ser parco al elogiar este libro. Y sin embargo no puedo dejar de mencionar que se trata del estudio más completo y ordenado que se ha hecho sobre Bogotá, nuestra ciudad compleja y dispareja.

Sin duda existen informes sectoriales más prolijos y también existen compilaciones donde varios autores examinan distintas facetas de la vida bogotana. Pero este texto parte de una concepción integral de la ciudad y la analiza de modo sistemático desde la perspectiva del desarrollo humano –el enfoque, o “paradigma”, de las ciencias sociales donde mejor se juntan el rigor analítico con el sentido ético.

Esta mirada seria y a la vez comprometida permite ver a Bogotá como es y cómo debe ser, permite verla en el tiempo –su pasado, su presente, su futuro– y también verla en cada uno de sus varios planos. Para ello, el Informe asume esa “realidad total” que la ciudad es por antonomasia y la desdobra en sus cuatro dimensiones o “ciudades”: la ciudad como espacio, la ciudad como sistema de producción y reparto del ingreso, la ciudad como arena de decisiones colectivas, y la ciudad como estilo de vida. Y la ciudad, también, como proyecto donde deben converger el Gobierno distrital, la nación, la empresa privada, los medios, la sociedad civil organizada y, por supuesto, la ciudadanía.

Con el concurso de los mejores expertos y la consulta a los actores sociales, el Informe resume y organiza el estado del conocimiento sobre Bogotá y responde a sus problemas más sentidos. Basarse en la teoría “dura” y en los hechos más ampliamente conocidos no es sin embargo un óbice sino, al contrario, un estímulo, para abundar en ideas, hallazgos y propuestas novedosas. Menciono por ejemplo el “IDHU” o índice de desarrollo humano urbano, que por primera vez inserta la dimensión espacial en ese indicador de uso universal. O el hallazgo de la especial sensibilidad de Bogotá a los ciclos económicos, junto con el llamado a que el Distrito haga más política “macro”. O el potencial que tienen el sector informal y las centralidades populares para hacer más ciudad. O la noción alternativa del riesgo social, con la propuesta de garantizar a todas las familias bogotanas el mínimo disfrute de los servicios públicos. O el “presidencialismo distrital”, más la sugerencia de que las JAL sean cívicas en lugar de políticas. O el énfasis sobre los nuevos lenguajes, junto con la invitación a embarcarse en las



industrias culturales. O a que el Distrito participe más de la riqueza que él mismo crea para la ciudad, igual que hacen las ciudades europeas. O que el diálogo entre nación y Distrito se “sincere” y, en fin, las otras varias tesis refrescantes que no enumero para no alargarme.

Pero “al señor, honor”, dice el proverbio, y todos esos son méritos de Jorge Iván y su brillante equipo. Para que no haya dudas al respecto, diré muy brevemente que, en distintos respectos y sentidos, quizás yo habría hecho énfasis más o menos distintos de aquellos que el lector o lectora hallará en este libro. Tal vez habría visto a Bogotá más con los ojos de Romer que con los de Marshall (la invención o adopción de bienes o servicios *nuevos* como motor económico de la ciudad, no apenas las “externalidades”). O habría esculpado más en la composición, el potencial y las contradicciones internas de la “coalición progresista” que en mi opinión explica la transformación de Bogotá y al mismo tiempo le marca sus límites. O en fin, de nuevo, habría dicho con más claridad que el problema de la movilidad no puede ser resuelto con base en carros particulares. Son los matices de formación y de opinión que siempre existen entre colegas y que nos enriquecen: yo no escribí este libro, pero aprendí de él.

Y es que el libro, como todos los Informes de Desarrollo Humano, no es un producto acabado sino un insumo para proseguir el diálogo público con elementos acaso más razonados y razonables. Por eso, en cierto sentido, este estudio sobre Bogotá es la prolongación del Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2003 que bajo el título *El conflicto, callejón con salida*, tuve el privilegio de dirigir. Y como no tengo ya la cortapisa del lenguaje oficial, diré un poco a la bruta que estos dos libros versan, uno sobre el reverso y otro sobre el anverso de Colombia.

El callejón sí tiene salida, y Bogotá lo demuestra. En esa “realidad total” que es la ciudad, no es fácil (y a lo mejor no es válido) señalar cuál dimensión o instancia aportó más a su éxito de los pasados quince o veinte años. Quizá fue la economía (a la Engels), quizás la geografía (a la Park), o tal vez fue la cultura (a la Mumford), o acaso la política (a la Weber). Lo cierto es que en cada una de estas cuatro esferas, Bogotá se ha venido distanciando de Colombia:

- El “voto de opinión” o cuando lo menos “la democracia de audiencia” eligió alcaldes que responden a lo público y al público, modernizando bastante la política. Y aún hoy por hoy hay que decir que Bogotá es la única circunscripción electoral donde las mafias (de la “parapolítica”, de la “farcpolítica”, de la “yidispolítica”) no han penetrado hondo en el proceso electoral.
- Bogotá descubrió la cultura, mejor dicho, el poder de la cultura. Descubrió que si la gente cambia su conducta al cruzar una calle o al usar una ducha, la ciudad cambia sin gastar un peso ni perder un día. Y aprendió sobre todo que no todo se vale, que las reglas son reglas y las instituciones cuentan más que el gobernante, en medio de un país jugado al pragmatismo y alelado en la imagen de un caudillo.
- En Bogotá se origina casi la cuarta parte del producto nacional, y la expansión de su economía ha estado por encima del resto del país, de suerte que –cito al Informe–: “El ritmo de crecimiento de Bogotá es más rápido, y ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla se están rezagando”. Y aunque la desigualdad y la pobreza son lunares enormes de la ciudad, hemos logrado un cierto “pacto social” que significa mejor trabajo, salud, nutrición y educación promedio que el resto de Colombia, todo lo cual se

ve en el índice de desarrollo humano palpablemente más alto que el de las otras regiones.

→ No menos palpable ha sido la transformación física de Bogotá durante los últimos años. Las avenidas, los puentes, los parques, Transmilenio, las seis o siete centralidades emergentes, la incorporación casi completa del primer anillo metropolitano, y debajo o encima de todos ellos, las redes de servicios que, otra vez cito, han logrado coberturas “del 100% en energía, en telefonía fija del 88%, en acueducto del 99%, en alcantarillado del 98%, en gas natural del 80% y en aseo del 100%”. Una ciudad hecha en medio de un país a medio hacer.

Si hubiera que apretarlo en una fórmula, y aún al coste de hacer caricaturas, diría que la distancia entre Bogotá y la Colombia rezagada se parece a la distancia política que va de la democracia a los autoritarismos, a la distancia cultural que va de la modernidad al integrismo, a la distancia económica que va de la competitividad a los rentismos, a la distancia social que va de la exclusión a la inclusión, y a la distancia urbanística que va de la defensa del espacio público a la piñata de espacios privados.

Pero, cuidado, digo que “se parece”, no digo que sea, porque la Colombia de adelante no se reduce a Bogotá ni la Colombia de atrás está del todo fuera de su capital. En efecto y no obstante el progreso, Bogotá tiene defectos y desafíos enormes en cada uno de los temas que va abordando este Informe: en su interacción con los vecinos (pienso en Soacha) en su fragmentación socioespacial, en el daño creciente al medio ambiente, en congestión vehicular, en falta de vivienda, en escasez de espacio público, en inestabilidad del crecimiento económico, en la informalidad que da asilo a la pobreza y en la pobreza misma, en poblaciones en situación de vulnerabilidad, en calidad educativa y de salud, en clientelismo, en corrupción y en injerencia excesiva de los poderes fácticos, en poca participación cívica, en delincuencia común y organizada, en intolerancia y negación del otro, en burocratización, y en los tratos con el Gobierno nacional, con el sector privado y con los medios de comunicación.

Precisamente de estos retos se ocupa la mayor parte del presente Informe. Y no para lamentarlos ni hacer inculpaciones, sino para buscarles solución razonada, factible e inscrita en los valores del desarrollo humano. Esta actitud constructiva y este conjunto coherente de propuestas a la vez realistas y progresistas constituye a mi juicio el mérito mayor del libro que hoy entrega el PNUD a los ciudadanos y las ciudadanas de Bogotá.

Entre tales directrices y propuestas hay una que quisiera destacar, porque creo que engloba y da sentido a las tareas más críticas que quedan por hacer. Me refiero a la tesis de que Bogotá ha avanzado bastante en la cultura y en la provisión de los servicios públicos, pero ha avanzado poco en la regulación del uso del espacio y las actividades productivas. Hemos aprendido a convivir y disfrutamos de un cierto piso de servicios domiciliarios y sociales; pero las feuras del “capitalismo salvaje” se sienten todavía en el uso del suelo, el deterioro ambiental, los mercados de vivienda y los sistemas de transporte, no menos que en la informalidad, la vulnerabilidad y la pobreza de la mitad o más de quienes habitan en esta ciudad.

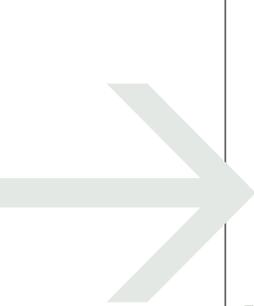
Las ciudades del Norte, en Europa, en Estados Unidos, en Japón, bajo modelos por supuesto muy distintos, han encontrado arreglos e instrumentos



diversos para balancear el mercado y el Estado, el interés colectivo y la iniciativa privada en su expansión urbanística y en la organización de sus actividades económicas. Es el gran desafío que tiene Bogotá –y que no da mucha espera. Al revisar la historia de las ciudades del Norte se encuentra una secuencia, de algún modo común, secuencia que comienza por las redes de servicios públicos, pasa por regular la convivencia (o al menos el “orden público”) y por un mínimo “derrame” del ingreso (vía salarios o vía Estado benefactor) para entrar luego en el control riguroso de los usos del suelo y en la completa “formalización” de las economías. En ese esquema (claro está, simplificado) uno ve que Bogotá ya despegó –lo cual no es poca cosa– pero que ahora tiene que meterle mano a las tareas de controlar de veras el uso del suelo y aprovechar a fondo las “externalidades” para provecho de la ciudadanía. Y es aquí –me temo– donde la “coalición progresista” que ha venido transformando a Bogotá podría dividirse.

Concluyo, por razones personales, con una nota de sentida gratitud a las instituciones y en especial a las personas que me acompañaron mientras tuve el honor de dirigir este Informe. Sus nombres, como ellas saben, están inscritos en el libro de la vida.

**Hernando Gómez Buendía**  
Director de Razón Pública



## INTRODUCCIÓN



Desde comienzos de los años noventa, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha venido realizando los informes nacionales de desarrollo humano, con el fin de hacer comparaciones entre países desde una perspectiva amplia. No basta con mejorar el ingreso, porque esta estrategia unilateral esconde la inequidad de las sociedades y las deprivaciones de un grupo muy importante de la población. Los aumentos del PIB pueden estar acompañados de un empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría. En los informes de desarrollo humano se busca tener una mirada más integral.

Al retomar la perspectiva del último informe nacional, *El conflicto, callejón con salida*, el desarrollo humano es “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”. Es de la gente, porque se busca que las personas lleven una vida en las mejores condiciones posibles; es construido por la gente, porque “depende del esfuerzo creativo de hombres y mujeres”, y es para la gente, porque no se trata de “añadirle ceros a las cuentas nacionales”, sino de mejorar la vida de las personas (PNUD, 2003:13).

Los informes de desarrollo humano incluyen el índice de desarrollo humano (IDH) como un aspecto a medir que permite hacer comparaciones entre países desde una óptica más amplia que la del PIB per cápita. El IDH tiene tres componentes: esperanza de vida, ingreso y educación. La ONU considera que el desarrollo humano del país mejora cuando hay avance en estas dimensiones. Las personas son más libres si la sociedad mejora el IDH, “(...) existe una profunda complementariedad entre la libertad de agencia del individuo y el ordenamiento social” (Sen, 2000:xii).

Las potencialidades del individuo se consolidan en relación con los otros. Los individuos son más libres porque la sociedad está mejor ordenada y, al mismo tiempo, la sociedad ordenada facilita el ejercicio de la libertad. El desarrollo humano va mejorando si, cada vez más, los individuos pueden escoger la forma de vida preferida.

El desarrollo humano, en tanto ampliación de las oportunidades de las personas, es un camino esperanzador, en el que *el callejón sí tiene salida*. La sociedad contemporánea tiene ventajas intrínsecas que deben aprovecharse mediante intervenciones que reorienten los mercados y la globalización. Es posible apropiarse de las bondades de los mercados si se direccionan en favor de los más pobres.

Los beneficios de la globalización pueden contribuir al bien-estar de la mayoría, siempre y cuando haya una mejor distribución de las oportunidades. El crecimiento debe poner en primer plano las necesidades de los más desfavorecidos.



La propuesta de la ONU evita caer en uno de los dos extremos: el mundo del mercado no es tan bueno como dice la tecnocracia financiera internacional, pero tampoco es tan malo como afirman sus críticos (Sen, 2002). Al proponer un modelo de desarrollo humano mundial se está admitiendo, de hecho, que es pertinente una justicia global, por encima de la justicia de cada nación (Sen, 2001). La identidad nacional no es la única identidad de la persona. En el mundo contemporáneo, las interacciones son de diversos tipos y superan los vínculos patrios

(...) la gente en diversas partes del mundo interactúa de modos diversos: a través del comercio, de la literatura, de la agitación política, de las ONG globales, de los medios informativos, de internet, etcétera. Sus relaciones no tienen como único intermediario a los gobiernos o a los representantes de naciones (Sen, 2001:17).

El Informe de Desarrollo Humano *Bogotá, una apuesta por Colombia* también indaga por las posibilidades de ampliar el ejercicio de la libertad de las personas



que viven en la ciudad. La vecindad derivada de la aglomeración urbana tiene ventajas que potencian el desarrollo humano. Bogotá ofrece *salidas al callejón*. Los logros que ha alcanzado la ciudad son una *buena noticia y una apuesta por Colombia*.

Proponemos una medida de desarrollo humano que tiene en cuenta la forma como la aglomeración incide en la ampliación del espacio de las capacidades de las personas. El índice de desarrollo humano urbano para Bogotá (IDHU), que conserva el espíritu del IDH, es más específico. La medida incluye cuatro variables: a) el ingreso neto de subsidios e impuestos; b) la dimensión espacial, que conjuga el tiempo de movilidad (al sitio de trabajo o de estudio) y la densidad de parques y áreas verdes; c) la mortalidad infantil, y d) la cobertura educativa.

El ingreso neto, o el ingreso disponible para la ampliación de las capacidades, es igual al ingreso bruto de la familia menos los impuestos pagados a la nación y al Distrito, más los subsidios (monetarios y no monetarios) recibidos de estas dos fuentes. Este ingreso disponible permite captar el impacto que tiene la acción de la política pública (nacional y distrital) en la capacidad de compra de los hogares. El ingreso neto aumenta si los impuestos disminuyen o si los subsidios crecen y el mayor ingreso disponible favorece la adquisición de los bienes que la persona considera valiosos.

El segundo componente del índice informa sobre los aspectos espaciales, y resulta de combinar el tiempo de movilidad y el acceso a equipamientos. Los bienes y servicios de la ciudad deben estar disponibles en el menor tiempo posible. Lo ideal es que las distancias largas se compensen con aumentos en la velocidad de desplazamiento; de esta manera, el índice mejora cuando el tiempo se reduce.

La tercera variable es la mortalidad infantil para niños menores de un año, que tiene dos ventajas: es una aproximación de la esperanza de vida y, además, es sensible a la política distrital. Finalmente, el cuarto componente del índice es la cobertura educativa, que toma la tasa de matrícula y grupo de edad que le corresponde a cada grado.

El IDHU se calcula por primera vez y, en esta ocasión, permite hacer comparaciones entre localidades. En el futuro podrá ser utilizado como una línea de base, que sirva para evaluar los cambios en el desarrollo humano en la ciudad.

**Equipo Coordinador**

*Bogotá, una apuesta por Colombia*  
Informe de Desarrollo Humano 2008

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PNUD. 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Editorial El Malpensante, Bogotá (Colombia).
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Bogotá (1999).
- Sen, Amartya. 2001. La otra gente. Más allá de la identidad. En: *Letras 7Libres*. Octubre: 12-20.
- Sen, Amartya. 2002. Globalmente resignados. En: *Il Sole* (24). Reproducido en: *Economía Institucional*, 6(4): 222-226.



## Construir el rompecabezas de los sueños

Bogotá me encanta, es mi país de nunca jamás. Por lo general, en mi mochila cargo narices de colores. Me levanto muy temprano, a las 4:30 de la mañana, siempre con música. Mi vida es muy simple. Me la paso entre letras, escribo todos los días y creo más en la energía que se tiene por dentro, que en lo que veo. Hay dos cosas que me acompañan siempre que me levanto: la vida y la muerte. En cualquier momento me puedo ir y estoy tranquila y feliz.

Tenía 9 años cuando llegué a Bogotá. Recuerdo la imagen de una ciudad de cemento, fría y distante. La sensación de estar en un mirador sin conocer a nadie: de repente un mundo con tantas lucecitas, tan bonito y atractivo, pero no puedo tocar ninguna. Para mí Bogotá es eso, un abismo de cemento.

Lo mío es un proyecto de vida que comenzó trabajando con niños de la calle más o menos en 1999, en esa otra Bogotá, la mía. Una ciudad donde El Cartucho, la mafia y la violencia existían; pero también el Parque de la 93 y la Calle 117, la ciudad del contraste. Claro que he ido al Parque de la 93, pero a quitarle el problema a la zona, a sacar a los niños que estaban por ahí pidiendo platica.

Después de vivir el abismo de los sueños llegó la investigación que a

todos nos gusta: los números, cuántos habitantes hay en la calle, por qué los hay y cuántas organizaciones trabajan en la calle. Y después de un año de investigación, decidí que mi trabajo no era ser contratada por una ONG o por el Distrito cumpliendo un horario, sino que iría más allá.

Soy sicóloga, aunque nunca he ejercido. Decidí pintarme la nariz de rojo, cambiar mi rol de educadora social y convertirme en payaso. Lo hice por un año en el cordón de la ciudad, en las montañas a las que llega la población, que antes no era de Bogotá, pero que ahora es nuestra. En el experimento de ir por las montañas como payaso, investigué sobre las organizaciones y la gente, sobre cómo llegaba hace diez o quince años –cuando todo el desplazamiento se nos vino encima– y sobre la responsabilidad del Estado.

### Llegué a Ciudad Bolívar

Después de un año llegamos a un sector en Ciudad Bolívar que se llama Bella Flor, donde no había ni Dios, ni ley y reinaban el miedo, el espanto, el cemento, las limpiezas sociales... Mi primera impresión fue de desierto, pero no como el de La Guajira que nos encanta por místico, sino el de lo incierto. ¿Qué pasaba ahí? Dentro de las chozas,

las cortinas viejas y los pedazos de trapo, cartón y plástico había candados grandotes y cadenas con las que amarraban la basura, su único tesoro. Como no había nada, ni un pastor, ni un católico ni un ateo, ni el Estado, ni la Policía... nada de nada, decidimos quedarnos y plantear una metodología diferente de trabajo. Con bolsillos vacíos y caras pintadas, rompimos esquemas y empezamos a promover el trueque, con el que nueve años después hemos empezado a ser reconocidos nacional e internacionalmente. El trueque fue el pretexto para irnos al basurero, ver qué había y comenzar a construir desde las basuras. ¿Cómo se le puede decir a personas a las que les mataron a sus padres, les violaron a sus hijas, les quitaron las piernas o las sacaron de su tierra que vuelvan a soñar? Es insólito, pero mirar las fortalezas de la gente es un proceso largo, doloroso y al final eficaz.

Apostamos al “vuelve a soñar”, y no a la espera de la religión que acapara, ni a la política, que entre más miseria, más figuran sus líderes, para ver quién hace la obra de caridad más fuerte. La apuesta fue por las personas de la montaña, donde el frío y el sol castigan. Por la señora que sacaba su ropa vieja y rota y nos la daba, y con la cual sacábamos

trozos pequeños y hacíamos tarjetas, carpetas, tapices... Con un saco de lana, hacíamos un taller, deshaciendo el saco y tejiendo con él bufandas, guantes y gorros.

Hemos aprendido que, aunque tengas una gran carga emocional, algo puedes aportar; por ejemplo, a quienes tenían apenas bultos de miseria, la comunidad les acogía sus hijos en la guardería a cambio de que sonrieran durante una hora al día. Así se ha construido un pueblo con guarderías, comedor, emisora y periódico comunitario, parques comunales, centro juvenil, biblioteca, ludoteca, escuela de teatro con enfoque social y basureros productivos. No es un edificio sino una comunidad con un gran banco –el Banco del Trueque, que maneja su propia moneda– en el que todo el mundo aporta y recibe, es decir, en el que nadie, absolutamente nadie, recibe un pan regalado.

Hace nueve años, cuando cada semana había siete muertos y el Cti\* no subía por miedo, nos tocaba bajar a nuestros muertos. Ahora no tenemos ni un ladrón. Todo lo han hecho ellos. No fueron necesarios ni sicólogos, ni terapeutas ni lo sicosocial que está tan de moda. Lo único necesario fue soñar de nuevo y trabajar en el día tras día. Hoy son comunidades de puertas y ventanas abiertas. La primera, Bella Flor, se convirtió, en cierta manera, en un imán. Ahí aprendimos que los proyectos sociales pueden ser bonitos, pero si no logran autogestión, se mueren cualquier día. Por eso, nos propusimos un camino empresarial: Baba Face, es una empresa de baba

de caracol; Hilos de Sueño, donde se fabrican tapices y tarjetas de calidad que se están exportando, y Aguja y Puntada que es una empresa de costura. Tenemos también la panadería comunitaria y Casa Cartón, en la zona de reciclaje, e incluso también una ebanistería.

### **Nos pidieron en San José de los Sauces**

Esta segunda comunidad situada en la misma zona, al ver lo que estaba pasando, comenzaron a pedirnos que bajáramos a su barrio y les compartiéramos la metodología. Allí llevamos tres años en un proceso similar. Y a pesar de que no hay construcciones y las casas son ranchos, en una está la guardería, en otra el pequeño comedor y en aquella el



\* Cuerpo Técnico de Investigaciones Judiciales de la Fiscalía General de la Nación.



Banco del Trueque. Contamos con un lote para sembrar, y entre veinte y treinta huertas comunitarias y familiares. Veintidós líderes comunitarios están a cargo, y aunque ninguno es profesional, tenemos gerentes del banco, de empresa, del fondo rotatorio, de áreas comunitarias y coordinador de emisora y del periódico mural.

En la escuela se preparan ciudadanos para expresarse en los espacios de la ciudad y se hacen elecciones democráticas con representación y veeduría internacional. Con el sistema de tarjetones, la comunidad decide quién debe estar al frente de cada área al año siguiente. Es una escuela de derecho básico y, a la vez, una escuela de habilidades personales. Por ejemplo, a una mujer que limpia pisos, la preparamos, le enseñamos qué es un archivo básico, una contabilidad sencilla, un currículo de tareas y el manejo de habilidades sociales con niños. Cambiamos los roles, aunque el asunto no es cambiarles su función, ni volver empresarios a todos los recicladores, ni secretarías a todas las niñas que limpian pisos. El esfuerzo es orientar para que el trabajo —el que sea— sea respetado y cualificado.

En la escuela de teatro social hacemos obras, por ejemplo, sobre la Defensoría del Pueblo y escenificamos cómo poner una tutela, qué pasa si no te atienden, cómo puedes pelearlo, qué lenguaje debes utilizar, o qué pasa si llegas a un hospital con una emergencia y te preguntan:

- ¿De dónde eres?
- Pues de Ciudad Bolívar.
- Espere.
- ¿De dónde eres?

- De la 127.
- Por favor pase.

¿Te vas a quedar callado, vas a tirar piedra, vas a echar un madrazo, o realmente tienes argumentos legales para levantarte y pelear por lo tuyo?

### Y una tercera comunidad

Este lugar queda en Usme, en JJ Rondón y Arrayanes. Allí había todo tipo de religiones, que la Virgen Caída, que el Cristo Arrodillado, que todos los procesos de las alcaldías, que Manos Unidas, los que ponían el salón comunal, la escuela... El barrio tiene cerca de 34 años y sigue llegando gente. ¿Qué pasaba? Que la gente se había acostumbrado como los niños de la calle, que entre más sucios más plata recibían. El desplazamiento se estaba volviendo un negocio del que mucha gente se aprovechaba, incluso los mismos desplazados. Había familias que almorzaban donde la “Monja Pérez”, desayunaban y comían por cuenta de la Alcaldía, recibían el mercado

que les daba el Pastor y el resto del tiempo asistían a todos los talleres posibles para recoger lo que les daban al final. Era una población con una mentalidad totalmente perezosa. ¿Para qué iban a trabajar si no tenían expectativas futuras?

Hace nueve años, la vida de los jóvenes en estas comunidades prácticamente no existía. Desaparecían y se volvían adultos directamente. Ahora hay jóvenes con sueños, con colores, con deseos de viajar. Hay muchos en las universidades, construyen proyectos, debaten, proponen, tienen un espacio, voz y voto. Y con esto me refiero también a los niños y niñas, pues no trabajamos con madres cabeza de hogar, ni con madres maltratadas, ni con niños maltratados, sino con familias. La familia incluye el perro, la pulga y el piojo. Creo que estas tres comunidades constituyen un referente para otras en las que el joven siempre dice: “Soy delincuente porque no tuve oportunidades”. Ahora saben que las oportunidades están en ellos





mismos. Esa es la diferencia: sus habilidades los llevaron a donde están.

### **Sobre la cultura y el paternalismo**

Tengo un ejemplo sobre el enfoque cultural. La entrada a una buena obra vale 90.000 pesos. Eso financia otras obras que llegan a otros barrios. ¿Por qué no garantizar que otra población, diez personas de cualquier lado, también puedan participar en una obra? Usted, venga, venga acá, entre acá. ¡Que las oportunidades sean iguales! Yo rompería los esquemas. Hay que dejar la caridad. Miremos en Navidad el Parque de la 93 y un parque de Ciudad Bolívar. Toda la infraestructura navideña la ponen en los parques más grandes. ¿Y en Usme? ¡Ni una luz, por Dios! Las alcaldías deberían romper esos esquemas culturales y abrir más el libro. Mi estudio de Bogotá es más de enamoramiento. Es como estar con una persona veinte años y no reconocerla nunca. Bogotá empieza

a ser para mí encantadora, de muchos rincones, de muchos espacios. ¡Me encanta!

Tenemos que dejar las donaciones y aquello de que hay que darles a los de Ciudad Bolívar, construirles la escuelita y llevar el equipo de periodistas para romper la cinta de los pobres; ¡La educación es un derecho, no un circo! No hablaría de aportes, hablaría de la inversión en tu ciudad, porque tu ciudad es Ciudad Bolívar, Usme, la 93, San Cristóbal Norte; allá y en la última montaña en donde se te quedó un día el carro, es Bogotá. Invito a todos los empresarios a que dejen de donar y comiencen a invertir con responsabilidad. No más la televisión para sacar familias miserables, junto a un número telefónico o de cuenta bancaria, invitando a donar a “la escuelita de las lágrimas”. Hay que invertir, y está bien que necesiten certificados para bajar impuestos, pero háganlo bien. Dejen de empacar cajas para “mandarlas” a Ciudad Bolívar.

Para mí ir a las montañas es un lujo, es el reconocimiento a Jacqueline por dentro, es mi premio. No quiero sentarme en un escritorio para atender sino irme al parque para jugar con los nenés; meterme a la sala cuna y tirarme al lado de ellos; darle un abrazo a cualquier joven, reírme, empujarlo y escuchar que soy su amiga y no la directora de nada; llorar con la que viene llorando; reírme con aquel, hacer el trueque y correr a construir una casa; volver a pintar una llanta y poner canecas de colores por el barrio.

¡No se puede pedir más a la vida! Soy terriblemente feliz. Soy afortunada de jugar en este gran rompecabezas de 1.200 familias, 6.000 personas entre niños, niñas, hombres y mujeres. Todos estamos un rato de pie, otro rato arrodillados y otro más desmayados del cansancio, buscando la ficha que encaja.

Mi día tras día es un juego, incluso sentarme en la Alcaldía o con el ministro para decir: “No me importan sus ceros, yo sigo reciclando”. Pero es eso, ir caminando en la construcción del gran rompecabezas de los sueños.

**JACQUELINE MORENO**  
MUJER CAFAM 2007



## CAPÍTULO 1

# EL DESARROLLO HUMANO Y LA CIUDAD



**La ciudad es un fenómeno espacial, que crea condiciones propicias a la aglomeración de individuos heterogéneos.** La cercanía en el espacio genera fricciones y, por ello, en el ámbito urbano se presentan diversas formas de convivencia, que se expresan de manera privilegiada en los ámbitos cultural y político<sup>1</sup>.

Se parte de un postulado general: la proximidad inherente a la ciudad tiene ventajas intrínsecas que contribuyen con el desarrollo humano y lo favorece. En Bogotá las condiciones de vida son superiores a las del resto del país. Entre 2003 y 2007 todos los indicadores de desarrollo humano mejoraron: el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) y el índice de desarrollo humano urbano (IDHU) (anexos A, B y C) son mejores que en el resto del país, y ello se refleja en los índices de desarrollo humano. Los buenos indicadores sociales de la capital son una expresión del poder de atracción de las ciudades (PNUD, IDH-Bogotá, 2007).

Las actividades humanas se reúnen espacialmente porque la vecindad genera externalidades positivas y economías de escala. Los efectos favorables, que no tienen su origen directo en la empresa, se conocen como externalidades positivas y la ciudad favorece la productividad de las empresas.

Vickrey (1977) va más lejos y piensa que la ciudad puede ser considerada como una firma o una gran empresa y la externalidad se explica por razones que superan la lógica del proceso productivo, o de los mercados competitivos convencionales. La compra y venta de pan, que es la transacción estrictamente mercantil, adquiere dimensiones muy distintas en una gran ciudad o en un pueblo pequeño. En este caso, la externalidad positiva es la cantidad de personas que pasan frente a la panadería y favorecen la rentabilidad porque las vecindades disminuyen los costos de transporte y, sobre todo, porque la cercanía entre productores facilita la comunicación, la transmisión de conocimientos, el uso compartido de máquinas, etcétera.

Las externalidades positivas generan economías de escala y rendimientos crecientes y en la ciudad las empresas reducen costos y las personas amplían el espacio de sus capacidades. La rentabilidad de la educación, que suele utilizarse como una forma de estimar los rendimientos del capital humano, es más alta en Bogotá que el resto del país; de ahí que esta sea una de las razones por las cuales el ingreso promedio de la ciudad es mayor al ingreso promedio nacional.

Todas las externalidades no son positivas. La aglomeración también puede causar efectos dañinos, o externalidades negativas, que pueden ilustrarse con las tres “c”: congestión, contaminación y criminalidad. Los individuos permanecen

<sup>1</sup> Weber sostiene que la ciudad solo existió originalmente en Occidente, “(...) no basta atenernos a la extensión territorial para determinar si una población cualquiera pueda considerarse como una ciudad. Desde el punto de vista económico, lo mismo dentro que fuera del ámbito de Occidente, la ciudad es, más bien, la sede del comercio y de la industria”; y añade, “sin embargo fuera de Occidente no apareció nunca una ciudad como federación comunal. Fue decisivo para este carácter suyo, en la Edad Media, un derecho y un tribunal propios, y la posesión de determinadas instituciones autónomas de variable amplitud” (Weber, 1987:260 y 270).



en la ciudad porque perciben que las externalidades positivas son más importantes que las negativas.

La preocupación por la forma como la aglomeración urbana incide en el desarrollo económico y en la calidad de vida de las personas no es nueva. Desde comienzos del siglo XX, Marshall (1956:222 y ss; Arena y Quéré, 2003) mostraba que los empresarios que están en la ciudad tienen ventajas frente a quienes viven en el campo. El autor diferenciaba las economías internas de las externas. Las primeras dependen de los recursos propios de la firma, de la organización interna y de la eficiencia en la dirección de la empresa, y las segundas dependen del desarrollo general de la industria y resultan de la concentración “de muchos pequeños negocios de carácter semejante en localidades particulares, o sea, como generalmente se dice, por la localización industrial”. La concentración de la industria en un espacio determinado al ofrecer ventajas que son aprovechadas por cada una de las firmas y, además, el desarrollo de actividades productivas complementarias que pueden ser proveedoras de insumos y algunos servicios especializados. También tiene ventajas por el lado del mercado porque este se especializa.

Las industrias tienden a localizarse en zonas específicas, por ejemplo, los zapateros en el barrio Restrepo, y esta vecindad es favorable para productores y consumidores; para los primeros, porque pueden compartir servicios, información, conocimiento, etc., y para los consumidores porque tienen la posibilidad de encontrar en el mismo sitio una gama de oferentes del bien que buscan.

Las firmas y las familias se localizan teniendo en cuenta las distancias, los tiempos de desplazamiento, la disponibilidad de redes, etc., y el precio del suelo es una buena aproximación a las ventajas que la sociedad le adjudica al conjunto de atributos urbanos en un espacio específico.

Además de las razones aducidas por Marshall, las personas viven en ciudades porque el costo de transporte es menor (Vickrey, 1977; Krugman, 1980, 1991a, 1991b, 1992a, 1992b). En la literatura se reconoce a Vickrey por destacar el siguiente principio básico: los costos de los servicios de la ciudad deben financiarse con los excedentes provenientes de la aglomeración. Esta igualdad se conoce como el principio George-Hotelling-Vickrey (GHV), porque Vickrey sintetiza las ideas previas de George y de Hotelling. En síntesis, la dinámica de la aglomeración genera los recursos suficientes para financiar las necesidades de la ciudad.

Si la aglomeración crea externalidades, la lucha política en la ciudad tiene que ver por la apropiación de los excedentes, o desde el otro lado, por el no pago de aquellas que son negativas. El conflicto de las ciudades se refleja en la repartición de los beneficios y costos derivados de las externalidades y sin que allí se agote, la política pasa por la disputa alrededor de estas.

La ciudad es una forma de organización en el espacio, y cada modalidad responde a relaciones sociales específicas (Castells, 1972), a la vez que la cultura y la política de la sociedad se van moldeando a lo largo del tiempo<sup>2</sup>. Sería ideal que un progreso urbanístico acertado estuviera acompañado de condiciones políticas favorables a la democracia y a la inclusión, aunque lo primero no implica lo segundo<sup>3</sup>.

## A. BIENES PÚBLICOS Y OPORTUNIDADES EN LA URBE

La ciudad, al igual que la nación, ofrece bienes públicos, que se clasifican en locales y nacionales. El bien público puro es aquel que no excluye a nadie, ni crea rivalidad en su uso. El faro es un ejemplo típico, porque todos los barcos

<sup>2</sup> El asentamiento urbano, dice Weber (1924), es ciudad si dispone de un régimen político donde el Gobierno sea ejercido por los ciudadanos (por ejemplo, de una federación comunal) y si posee instituciones autónomas. Este enfoque sociológico plantea considerables dificultades frente a los enfoques de la geografía económica basados en las nociones de *aglomeración* y *economías de escala*. El propio Weber se vio forzado a reconocer que “de modo muy distinto se ha desarrollado el destino de la ciudad en la época *moderna*. También en este caso ha ido privándosele, cada vez más, de su régimen de autonomía administrativa”.

<sup>3</sup> Las grandes transformaciones de la ciudad de París durante el periodo haussmaniano (Valance, 2000), se llevaron a cabo en un ambiente político proclive a la dictadura. Desde la óptica del desarrollo humano, este modelo bonapartista es inaceptable.

<sup>4</sup> Oates (1977 y 1989) examina la relación entre el tamaño de la localidad y el tipo de bien público que puede ofrecer de manera eficiente. Bienes públicos, como los parques, deben ser ofrecidos por la ciudad. Otros, como la transmisión de energía o las autopistas, que superan la dimensión local, tienen que ser ofrecidos por niveles de gobierno superiores.

<sup>5</sup> "La historia importa. No solo porque aprendemos del pasado, sino porque el presente y el futuro están conectados con el pasado en virtud de la continuidad de las instituciones sociales. Las elecciones de hoy y de mañana están moldeadas por el pasado. Y el pasado solo es inteligible como la historia de la evolución de las instituciones" (North, 2007:vii).

<sup>6</sup> "Las instituciones reducen la incertidumbre porque nos ofrecen una estructura que ordena la vida cotidiana" (North, 2007:3). El vínculo entre instituciones y reducción de la incertidumbre tiene su origen en Keynes (1976), aunque el autor no habla de instituciones sino de convenciones.

pueden disfrutarlo (no exclusión) y la luz le llega a todos (no rivalidad). En la realidad muy pocos bienes son públicos puros, porque siempre se presenta algún grado de exclusión o rivalidad y pueden tener una dimensión nacional o ser de carácter local: los parques son locales y las autopistas nacionales<sup>4</sup>.

Los bienes no son intrínsecamente públicos o privados y cada sociedad define la naturaleza del bien. Un bien como la educación puede ofrecerse sin exclusión y, entonces, se acerca más a un bien público; o también puede ofrecérselo únicamente a quien pague una matrícula elevada y, entonces, adquiere características propias de un bien privado. En las democracias, la naturaleza del bien se define mediante un proceso de elección colectiva por medio del voto y la regla de decisión por mayoría.

La formalidad de la democracia tiene contenidos muy distintos que dependen del momento, el tipo de sociedad y el nivel de gobierno (nacional o local). Y como la historia importa<sup>5</sup>, con el paso de los años se van creando instituciones que, por un lado, reducen la incertidumbre y, por otro, ordenan la vida cotidiana<sup>6</sup>. La democracia se expresa de manera muy distinta en cada ciudad. Por ejemplo, existe un cierto acuerdo en que Bogotá y Medellín tienen una cultura política en la que el voto de opinión ha tenido un peso relevante y por ello son democracias más libres e incluyentes que muchas otras ciudades del país.

En la ciudad las personas residen, producen, consumen y se recrean, y todas estas actividades finalmente se reflejan en la calidad de vida. El lugar de





LA CIUDAD, AL IGUAL QUE LA NACIÓN, OFRECE BIENES PÚBLICOS, QUE SE CLASIFICAN EN LOCALES Y NACIONALES. EL BIEN PÚBLICO PURO ES AQUEL QUE NO EXCLUYE A NADIE, NI CREA RIVALIDAD EN SU USO. EN LA REALIDAD MUY POCOS BIENES SON PÚBLICOS PUROS, PORQUE SIEMPRE SE PRESENTA ALGÚN GRADO DE EXCLUSIÓN O RIVALIDAD Y PUEDEN TENER UNA DIMENSIÓN NACIONAL O SER DE CARÁCTER LOCAL: LOS PARQUES SON LOCALES Y LAS AUTOPISTAS NACIONALES.

residencia tiene que ver con la vivienda y el entorno, y la vinculación al proceso productivo se expresa en el ingreso y la capacidad de compra. El nivel de consumo, de bienes privados y públicos, depende del ingreso de la familia y de las políticas públicas. La ciudad también ofrece posibilidades de recreo y diversión, sin embargo, la vivienda digna y el consumo de bienes básicos (alimentación, transporte, salud y educación) tienen prioridad sobre los demás.

La política pública y la gestión del suelo deben realizarse de tal forma que este orden sea respetado. La solución de las necesidades básicas y el acceso a los bienes de mérito son la expresión del derecho a la ciudad. De igual modo, la aglomeración debe lograr la mejor combinación posible de espacios públicos y privados, para que así la ubicación del bien en el espacio, y la disponibilidad de transporte, favorezca su accesibilidad.

El desarrollo humano de las personas que habitan la ciudad mejora si el espacio de capacidades se amplía y esta brinda oportunidades en cada una de sus dimensiones. La movilidad contribuye a la disponibilidad efectiva de los bienes, pues el tiempo de desplazamiento se minimiza si los equipamientos están cerca, o si el transporte es rápido.

Para vivir bien en la ciudad se necesita, además, que haya una oferta adecuada de servicios domiciliarios (agua, luz, teléfono, gas, recolección de basuras, etc.) y de espacios públicos (vías, parques, plazas, cementerios, plazas de mercado, estadios deportivos, bibliotecas, etcétera).

## RECUADRO 1.1

### EVOCACIÓN SOBRE LA CONFORMACIÓN DE LAS URBES

Hubo un periodo durante la baja Edad Media, cuando comienzan a percibirse los débiles síntomas del tránsito hacia la modernidad, en que las nacientes ciudades o, más exactamente, en lo que entonces se denominó por todas partes como los *burgos* llegaron a ser el símbolo de la *libertad*. Hombres de equívoco linaje e hijos de campesinos abrumados por la servidumbre, convertidos en vagabundos, aventureros y buhoneros, una vez atravesada la muralla o la empalizada defensiva, podían aspirar a que se les reconociese como hombres libres solamente con haber logrado residir un año y un día en el recinto de la villa. Para estos recién llegados el acceso a la libertad no fue el producto de un privilegio personal sino de las concesiones obtenidas por estas ciudades en plena juventud, que lograron transformar tales concesiones en “un privilegio inherente al solar urbano, en la misma forma que la servidumbre es inherente al solar señorial”: el *aire de la ciudad da la libertad*, reza desde entonces el proverbio alemán.

Es muy significativo que la liberación que dispensa la ciudad cuando aparece tempranamente en la cultura occidental, sea el correlato del quebrantamiento de las ataduras que antaño sujetaban al suelo y a sus tributos

a estos vagabundos sin patria y sin señor. Y no es casual, por otro lado, que sea alrededor de los intercambios de largo alcance promovidos por el gran comercio como se pusieron en movimiento tanto los individuos como las mercancías y los recursos.

Desde el comienzo la ciudad aparece como el espacio abierto de la movilidad, de lo inusual y de la innovación: más que un destino es un conjunto de posibilidades. Desdichadamente también sabemos que uno o dos siglos más tarde –ya entrado el siglo XIII y por todas partes en el siglo XIV– las gildas de grandes comerciantes y unas pocas corporaciones de poderosos artesanos no solo impusieron restricciones monopólicas a los intercambios sino, incluso, que para proteger sus intereses también se valieron de la exigencia de poseer propiedad inmueble para ser admitido con plenos derechos en la comunidad urbana. La renta del suelo urbano o edificable, la que en un primer momento fue un instrumento para movilizar la propiedad y liberar a los individuos de la sujeción personal a las prestaciones feudales, termina por transformarse en herramienta para reforzar, esta vez, la exclusión de los menos afortunados o de los recién llegados.

La aglomeración reduce el tiempo y los costos de transporte, pero, por razones topológicas, existen límites intrínsecos que impiden que simultáneamente todas las personas minimicen el tiempo de desplazamiento, y es inevitable que se presente algún nivel de congestión. Por ejemplo, el diseño de una ciudad que busca reducir los costos del transporte de los obreros que se desplazan hacia el sitio de trabajo entra en conflicto con el costo de transporte de otros insumos, y podría generar congestión en los corredores de carga.

## B. LA POBREZA SE OPONE AL DESARROLLO

Los avances en el desarrollo humano tienen que estar acompañados de una disminución de la pobreza y, además, sería conveniente que haya una reducción de la desigualdad. De manera más enfática: la lucha contra la pobreza es exitosa solo si el crecimiento favorece la equidad.

Los indicadores sociales de Bogotá han mejorado, pero la ciudad no ha creado condiciones que favorezcan la mezcla entre ricos y pobres. El combate contra la pobreza debe ser el resultado de un proceso económico que reduzca la segregación socioeconómica en el espacio urbano<sup>7</sup>, que puede definirse como la ausencia de mezcla socioeconómica.

El crecimiento de Bogotá ha incentivado una separación entre el norte rico y el sur pobre. Sobre todo después de la inmigración que resultó de la violencia de los años cincuenta, la ciudad consolidó un modelo urbanístico que estimuló

<sup>7</sup> El índice de segregación residencial (ISR) muestra que en Bogotá los ricos y los pobres no se mezclan en el espacio urbano (González, 2007; ver además SDP, 2007).

Por el contrario, en el “nuevo mundo” colonizado por España, la ciudad aparece casi como el tardío retoño de una sociedad feudal condenada por el Renacimiento, pero que se niega a desaparecer. Lo que es peor, desde la cuna exhibió simultáneamente los rasgos más antipáticos del medioevo, y el carácter monopolista y excluyente que llegaron a adquirir en su posterior decadencia las corporaciones urbanas bajo el absolutismo europeo. Estas villas jamás conocieron el ímpetu comercial de las primeras comunidades urbanas, ni fueron el refugio de los fugitivos de la servidumbre, ni padecieron los conflictos que comportó el intento de instaurar autogobiernos comunales.

Transcurrido el periodo de la Conquista, durante la cual apenas consiguieron florecer algunos campamentos militares destinados más bien a apoyar el saqueo contra la población aborigen del entorno, las villas reales se constituyeron en los centros donde se asentaban encomenderos y funcionarios venidos de ultramar para imponer tributos, mitas y servidumbres. En lugar de conferir la libertad, desde las villas se extendió una espesa nube de leyes y reglamentaciones destinadas a garantizar privilegios y a

subyugar indígenas abrumados por toda clase de rentas y prestaciones.

En todos los lugares, los extraños y advenedizos por oposición a los vecinos han sido mal recibidos, aceptados con desconfianza o segregados: el del arrabal con respecto al del burgo, y lo mismo en Roma que en Atenas. *Slum, gueto*, tugurio o fabela, todas son denominaciones contemporáneas que también evocan la *segregación espacial y social*. Pero es muy diferente la exclusión que se impone directamente para perpetuar la dominación de alguna clase de *gens*, linajes o vecinos principales, de aquella restricción monopolística que busca impedir el ejercicio de una actividad económica u oficio; y estas dos también son muy diferentes de la segregación residencial y la pérdida de oportunidades que determina “automáticamente” el mercado apoyado sobre los mecanismos por medio de los cuales operan la renta capitalista del suelo y sus efectos territoriales.

**Humberto Molina**

Asesor académico IDH-Bogotá 2008





la segregación y los pobres se fueron ubicando en la periferia. Esta tendencia ha sido estimulada por la estratificación que se ha convertido en un mecanismo endógeno de segregación. La brecha puede verse desde dos ángulos: por un lado, examinando la forma como están distribuidos los pobres y los ricos en el espacio urbano y, por otro, analizando el acceso a equipamientos. En el primer caso la segregación se manifiesta en la falta de convivencia de pobres y ricos en el espacio urbano y, en el segundo, la segregación se refleja en la distribución inequitativa de los equipamientos.

Aunque todas las ciudades del mundo presentan algún nivel de segregación, en Bogotá la distancia socioeconómica es demasiado grande, situación que por supuesto no favorece a los pobres, pero tampoco es buena para los ricos. Desde el punto de vista económico la segregación no es conveniente, porque la mezcla socioeconómica reduce los costos de acceso y permite que todos, ricos y pobres, mejoren su ingreso. Y desde la perspectiva política, esta mezcla facilita la integración y la construcción de una sociedad liberal que propicia la igualdad de oportunidades y el ejercicio universal de los derechos. La segregación perjudica, sobre todo, a los más pobres y en situación de vulnerabilidad.

La mezcla también favorece la construcción de sociedades más igualitarias, y ello es mucho más claro en el caso de la educación. Sería ideal que en los planteles de la capital se lograra la integración socioeconómica. No basta con construir colegios de calidad para los pobres y planteles de calidad para los ricos, sino que sería ideal que unos y otros estudiaran juntos. Las sociedades democráticas se construyen sobre la igualdad de oportunidades, y esta condición se cumple cuando en el plantel conviven ricos y pobres. Si la mezcla socioeconómica en el espacio está acompañada de políticas que disminuyan la desigualdad, la convergencia es más factible.

### **C. DISMINUIR LA BRECHA**

Para reducir la distancia entre ricos y pobres es necesario avanzar en dos sentidos: disminuir la brecha socioeconómica y acercar más a los ricos y a los pobres en el espacio urbano. La primera vía se consigue por medio de políticas que redistribuyan el ingreso y la riqueza. El segundo camino se recorre mediante políticas urbanas que incidan en la distribución del espacio.

En materia de gestión del suelo, si la administración distrital quiere avanzar en políticas antisegregacionistas tiene los instrumentos legales para hacerlo y en este campo el margen de maniobra del gobierno local es muy alto. Las grandes operaciones estratégicas de Bogotá –aeropuerto, centro, nuevo Usme, norte, anillo de innovación, río Tunjuelo– ofrecen una gran oportunidad para crear condiciones que incentiven la mezcla socioeconómica.

La política distrital puede incidir de manera significativa en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En el caso de una ciudad grande como Bogotá, el gobierno local tiene una capacidad de acción que supera los alcances que le habían atribuido los teóricos de las finanzas públicas.

Es célebre la distribución de funciones entre los gobiernos nacional y distrital que propone Musgrave (1959 y 1973; Musgrave y Musgrave, 1995; CID, 2004). El autor diferencia entre la asignación, la distribución y la estabilización. La tarea distributiva debe ser “llevada a cabo a nivel nacional o central (sic)”, porque si alguna localidad realiza la función distributiva de manera exitosa, termina



LOS INDICADORES SOCIALES DE BOGOTÁ HAN MEJORADO, PERO LA CIUDAD NO HA CREADO CONDICIONES QUE FAVOREZCAN LA MEZCLA ENTRE RICOS Y POBRES. EL COMBATE CONTRA LA POBREZA DEBE SER EL RESULTADO DE UN PROCESO ECONÓMICO QUE REDUZCA LA SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL ESPACIO URBANO. EL CRECIMIENTO DE BOGOTÁ HA INCENTIVADO UNA SEPARACIÓN ENTRE EL NORTE RICO Y EL SUR POBRE.

atrayendo personas de otras localidades. Y como este proceso migratorio no es sostenible, concluye Musgrave, la distribución es una tarea que le corresponde al gobierno central. Las localidades tampoco deben realizar funciones que tengan relación con la estabilización monetaria (control de la inflación, regulación de la cantidad de dinero, etc.) y cambiaria, pues estas competencias corresponden a la autoridad nacional. Por su parte, el gobierno local debe fijar la atención en los deberes relacionados con la *asignación*.

La separación de tareas que propone Musgrave no es válida para una metrópolis como Bogotá, ya que este tipo de ciudad incide tanto en la asignación, como en la estabilización y distribución. La visión de Musgrave se ha quedado corta, en las ciudades grandes han mostrado una notable capacidad de acción. Además, la reflexión del autor no percibe realidades como la ciudad-región. En la concepción de Musgrave tampoco hay lugar para examinar el papel de la ciudadanía y el sector privado. La participación de los consumidores y empresarios en la dinámica de la ciudad es crucial y las formas de intervención de unos y otros son muy diversas. Además de comportarse como consumidores y empresarios, los privados también realizan actividades que están directamente relacionadas con lo público (veeduría, evaluación, beneficencia, etcétera). La conjunción de actores que participan en la vida de la ciudad y la diversidad de interacciones que se presentan entre los gobiernos local y nacional crean un escenario mucho más rico y complejo que el imaginado por Musgrave.

## D. LAS LECTURAS DE LA CIUDAD

Para entender la potencialidad de la ciudad y su poder de atracción se proponen cuatro lecturas: espacial, económica y social, política, y cultural (cuadro 1.1). Se trata de cuatro dimensiones de la misma ciudad, aunque cada una incide de manera específica en el desarrollo humano. La distinción es puramente analítica porque las interacciones entre las cuatro dimensiones y el desarrollo humano son continuas e indivisibles, y cada uno de los tipos de ciudad ofrece oportunidades para el desarrollo humano.

La reflexión comienza con el espacio por dos razones. La primera, porque la ciudad se localiza en un lugar específico. El ordenamiento urbano es una expresión de la forma como se interviene el territorio. Y, la segunda, porque en

**CUADRO 1.1**

**CUATRO DIMENSIONES DE LA CIUDAD Y SU RELACIÓN CON LAS OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO HUMANO**

DIMENSIONES DE LA CIUDAD	CIUDAD ESPACIAL	CIUDAD ECONÓMICA Y SOCIAL	CIUDAD POLÍTICA	CIUDAD CULTURAL
Oportunidades del desarrollo humano urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Acceso al suelo y la vivienda</li> <li>→ Accesibilidad y movilidad</li> <li>→ Espacios públicos</li> <li>→ Servicios públicos y disposición de residuos</li> <li>→ Medio ambiente sano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Ingreso</li> <li>→ Empleo de buena calidad</li> <li>→ Equidad</li> <li>→ Acceso a servicios sociales: salud, educación, seguridad alimentaria</li> <li>→ Protección contra la vulnerabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Representación adecuada de la ciudadanía</li> <li>→ Participación efectiva de la ciudadanía</li> <li>→ Seguridad y convivencia pacífica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Libertad cultural y multiculturalismo</li> <li>→ Libertad para crear bienes culturales</li> <li>→ Acceso a bienes culturales</li> </ul>



el manejo del espacio la autoridad distrital tiene una capacidad de acción muy amplia. El Gobierno local puede incidir de forma sustantiva en el ordenamiento del suelo. A veces pareciera como si el Concejo y la administración distrital no tuvieran conciencia de su enorme poder de intervención.

En la ciudad espacial se señalan los siguientes aspectos relevantes sobre los cuales la administración distrital puede incidir, y que afectan el desarrollo humano: el acceso al suelo y la vivienda, la movilidad, la distribución equitativa de los espacios públicos, la oferta de servicios públicos de buena calidad, la adecuada disposición de residuos y la existencia de un medio ambiente sano.

La segunda dimensión se refiere a las *relaciones económicas y sociales de la ciudad*. Las personas se aglomeran porque la cercanía les permite mejorar su calidad de vida. Los aspectos específicos de esta segunda dimensión tienen relación con el ciclo del PIB, el ingreso, los logros en educación y salud, etcétera. La ciudad puede facilitar de manera privilegiada el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho.

Así mismo, la economía urbana contribuye a la ampliación de las capacidades de las personas de manera privilegiada. El producto promedio de Bogotá es superior al de las otras ciudades del país y este hecho incide en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Los pobres que llegan a la urbe tienen mayor probabilidad de salir de la pobreza, a diferencia de aquellos que llegan



a cualquier otra ciudad del país. En Bogotá, los pobres de hoy difícilmente son los pobres de ayer y esta característica la hace atractiva. El poder gravitacional del Distrito debe favorecer la convergencia y la igualdad con los municipios vecinos, dinámica de acercamiento que debe ir a la par con un mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes capitalinos. En otras palabras, se trata de conciliar mejores condiciones de vida en el Distrito y los otros municipios, con un proceso de convergencia entre todos.

La ampliación de las capacidades se logra mediante políticas públicas que contribuyan a mejorar el ingreso, crear empleo, disminuir la desigualdad y acceder a los servicios sociales básicos, como educación, salud y seguridad alimentaria. Todas las personas, ricas y pobres, somos en alguna medida vulnerables, por tanto, los diversos instrumentos de protección y de promoción social deben ayudar a reducir la incertidumbre y a protegernos contra la vulnerabilidad (DNP, 2008).

La tercera dimensión de la ciudad corresponde al campo de la política. La convivencia de las personas en el espacio urbano plantea la discusión política en dos niveles. El primero es el de la democracia local, y el segundo, el de las interacciones que se presentan entre la democracia representativa y la participativa. En la ciudad tiene plena expresión la democracia local. La seguridad humana es una condición fundante del ejercicio de la libertad. En 1998, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan decía: “la tarea esencial de la ONU es velar por la seguridad humana” (PNUD, 2003:13 y ss.). Esta noción general abarca las diversas formas de seguridad que facilitan la convivencia pacífica. El ejercicio de la democracia pasa por un fortalecimiento de la democracia representativa y por la creación de condiciones que favorezcan la participativa.

La dimensión cultural es la cuarta forma de mirar la ciudad. Se hace la diferencia entre la cultura como un campo transversal y las industrias culturales. La cultura urbana lo permea todo. La aglomeración crea un sentido de la otredad diferente al que tienen personas que viven aisladas en las zonas rurales y, precisamente, la vida en la ciudad está permeada por la cultura, que adquiere rasgos específicos en la aglomeración. En cada ciudad estas expresiones tienen un sello propio. De la misma manera como se afirma que el ambiente del “barrio chino” es distinto al del “barrio latino”, es posible decir que el ritmo de vida en Nueva York es más agitado que el de Cartagena. La historia de la ciudad refleja cambios en la cosmovisión (Castells, 1972; Zambrano, 2007)<sup>8</sup>.

El ejercicio de los derechos es posible si la ciudad favorece la libertad cultural y el multiculturalismo, por ello la expresión cultural no debe ser coartada. En Bogotá las industrias del ramo han alcanzado un crecimiento notable, que se debe seguir impulsando, con el fin de que el acceso sea menos desigual. La demanda y el consumo cultural, cada vez tienen mayor participación en la economía bogotana, de ahí que el reconocimiento de esta tendencia ascendente sería el primer paso para que la política distrital proponga incentivos y modelos de negocios que fortalezcan la actividad privada en beneficio de todos.

La sostenibilidad del desarrollo humano de la capital no está garantizada y existen numerosas amenazas: ambiental (río Bogotá), urbanística (densificación en lugar de extensión), movilidad (aumento de los vehículos privados), descentralización (la dinámica de Bogotá puede ir en contra de las demás localidades y regiones del país), cultural (irrespeto a la heterogeneidad), entre otras.

<sup>8</sup> “Así, cuando el poder proviene de Dios, se construyen templos; luego, cuando el poder proviene del pueblo, se construye el espacio público. Antes, se trataba de llegar al cielo con los campanarios; hoy con edificios públicos, como bibliotecas o museos, construcciones evocadoras de la condición sagrada de lo público. En el pasado se buscaba hacer visible el poder centralizado con el templo, hoy con el espacio público descentralizado. Antes, cuando existía el universo, es decir una sola verdad, en la ciudad se debía representar en la centralidad, fuese el templo o la plaza, una idea de orden y concierto. Hoy, cuando existe el multiverso, es decir, múltiples verdades, la ciudad es multicéntrica” (Zambrano, 2007:1).

## UNA CIUDAD CON LÍMITES\*



Ya hace 25 años el plan de desarrollo de la ciudad señalaba la necesidad de poner límites al crecimiento territorial de la capital y densificar su ocupación conservando y ampliando sus áreas recreacionales.

La fórmula consistía en contener drásticamente la ciudad dentro de sus límites arcifinios, es decir, sus límites naturales: las cumbres de los cerros que la rodean por el oriente y el suroriente, el río Bogotá por el occidente y la Calle 250 por el norte, única demarcación artificial.

Desde entonces sabíamos que el costoso modelo de la *suburbia* desarrollado en Estados Unidos no era sostenible por su costo desmesurado, que obliga a invertir más de la mitad de los recursos en una infraestructura que tiene por único fin permitir a sus pobladores llegar a sus lugares de trabajo. Además era ambientalmente insostenible, como lo comprueba el cambio climático y el alza de los combustibles fósiles.

Esta decisión debería acompañarse de un proceso metódico de protección y preservación de los cerros y de una gran zona de amortiguamiento perimetral a lo largo del río Bogotá, con lo cual la ciudad quedaría rodeada de un área forestal por todos sus costados. Se trataba de crearle un cinturón verde que hiciera visibles sus límites, con el fin de evitar que la capital siguiera devorándose la sabana, ecosistema casi único en el mundo.

Entonces no se disponían de todas las herramientas jurídicas que nacieron con los artículos constitucionales que le otorgamos los constituyentes de 1991, con la instauración del Distrito Capital y sus posibilidades de crear un área metropolitana con los municipios circunvecinos, o una región, con otras entidades territoriales de carácter departamental. Asimismo le aseguramos su independencia política y económica.

No se podían controlar ni las propias entidades públicas oficiales que en el buen ánimo de construir viviendas a bajo precio compraban los terrenos lejos del centro, sin los servicios públicos esenciales, ni agua, ni alcantarillado ni vías y, por supuesto, sin ningún amoblamiento social. Los urbanizadores piratas parcelaban terrenos baratos, por fuera de las cotas establecidas para la protección de los cerros y la provisión de los servicios, creando situaciones de hecho arraigadas por muchos años, sin que las normas penales permitieran acciones contundentes.

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá cumple sus quinientos años de fundada.





Justamente Ciudad Bolívar fue creada para poder regularizar cerca de 150 barrios subnormales, lo cual implicó llevar el acueducto hasta arriba de la cota 3.000.

El masivo plan de movilización basado en la trolificación, a partir de energía eléctrica limpia, no fue continuado por las administraciones posteriores abandonando la financiación concesional obtenida con operaciones de triangulación con base en café en países de la ex URSS. Este sistema fue adoptado por Quito con espléndidos resultados para el orden y limpieza ambiental de la ciudad.

Las prescripciones conducían a aceptar solamente el establecimiento de empresas de servicios e industrias sin chimeneas. Es decir, consolidar la vocación sostenible de la ciudad con compañías que no generen contaminación del aire o más vertimientos tóxicos. El Distrito Capital, situado a más de 2.600 metros sobre el nivel del mar, depende para la limpieza de su atmósfera de las lluvias y de los vientos porque carece de un proveedor de oxígeno como es el mar.

Es sorprendente que tres conquistadores hubieran llegado casi simultáneamente a este hábitat privilegiado en pos de un imaginario, El Dorado, y que Gonzalo Jiménez de Quesada, el primero en el tiempo de los españoles, hubiera “fundado aquí perenne casa”. Es verdad, no teníamos oro, sino sal que era moneda corriente para conseguirlo. Pero en cambio, en el siglo XVI, después de haber padecido las penalidades y los sofocos de atravesar ríos y selvas mefíticas, coincidió con Sebastián de Belalcázar y Nicolás de Federmán, en este enclave andino.

¡Ah!, pero descubrieron algo más valioso, mucho más valioso que el oro. Descubrieron nada menos que el aire acondicionado, permanente clima de este acogedor altiplano de un temperado otoño perpetuo, que debemos seguir cuidando para las generaciones futuras.

Estas son algunas de las razones para aplicar las recomendaciones de este Informe de Desarrollo Humano, que además acoge en su integridad las conclusiones de la Misión Hábitat por Bogotá de 2007 y la filosofía del desarrollo humano sostenible, nuevo paradigma de Naciones Unidas promovido a partir de los años noventa por el PNUD.

**Augusto Ramírez Ocampo**

Ex alcalde de Bogotá  
1982-1984

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arena, Richard; Quéré, Michael. 2003. *The Economics of Alfred Marshall*. MacMillan, Londres.
- Castells, Manuel. 1972. *La cuestión urbana*. Siglo XXI Editores, México.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2004. *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, CID, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social. *Boletín* (35). SISD, DNP, Bogotá.
- González, Jorge. 2007. La pobreza y la aglomeración urbana. En: *Cómo avanzar hacia una Bogotá sin pobreza*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (3): 91-118.
- Keynes, John Maynard. 1976. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México (1936).
- Krugman, Paul. 1980. Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. In: *American Economic Review*. 5 (70): 950-959.
- Krugman, Paul. 1991a. *Cities in Space: Three Simple Models*. Working Paper Series, (3607). National Bureau of Economic Research (NBER), Washington.
- Krugman, Paul. 1991b. Increasing Returns and Economic Geography. In: *Journal of Political Economy*. 3 (99): 483-499.
- Krugman, Paul. 1992a. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, Barcelona (1991).
- Krugman, Paul. 1992b. *A Dynamic Spatial Model*. Working Paper Series, (4219). National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.
- Marshall, Alfred. 1956. *Principles of Economics. An Introductory Volume*. Eighth edition. MacMillan, Londres (1920).
- Musgrave, Richard. 1959. *The Theory of Public Finance*. MacGraw-Hill, Nueva York.
- Musgrave, Richard. 1973. *Sistemas fiscales*. Aguilar, Madrid (1969).
- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy. 1995. *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. MacGraw-Hill, México (1989).
- North, Douglass. 2007. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México (1990).
- Oates, Wallace. 1977. *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid (1972).
- Oates, Wallace. 1989. Searching for Leviathan: Some Further Reflections. In: *American Economic Review*. 3 (79): 578-583.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. Informe de Desarrollo Humano *El conflicto, callejón con salida*. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). 2007. *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. Universidad Nacional, SDP, Bogotá.
- Valance, Georges. 2000. *Hausmann Le Grand*. Flammarion, París.
- Vickrey, William. 1977. The City as a Firm. En: Feldstein, Martin; Inman, Robert (eds.). *The Economics of Public Services*, Macmillan, Londres, 334-343. Reproducido en: Arnott, Richard; Arrow, Kenneth; Atkinson, Anthony; Dreze, Jacques (eds.). 1994. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*. Cambridge University Press, Cambridge: 339-349.
- Weber, Max. 1987. *Historia económica general*. Fondo de Cultura Económica, México (1924).
- Zambrano, Fabio. 2007. *Transformación histórica de Bogotá*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD, mimeo.



## CAPÍTULO 2

# EL PUNTO DE PARTIDA



### A. UNA HISTORIA BREVE DE BOGOTÁ

#### 1. La población

El crecimiento de la ciudad estuvo signado por profundos y, a veces, drásticos cambios en el número y en las características de sus habitantes. Si para el siglo XVII el 70% de los residentes eran indígenas, en el final de la Colonia se presenció el surgimiento de una ciudad en la que predominaba el mestizaje. Con una porción importante de blancos (38,3%), menos afrodescendientes (5,8%) y apenas 3% de indígenas en el casco urbano, el panorama y las costumbres fueron cada vez más ajenos a aquellos vistos en tiempos de la fundación. Una vez que se consolidó el mestizaje, en el siglo XIX se presentó el primer impulso demográfico importante. La población se multiplicó por cinco y el pico más significativo se dio entre 1870 y 1912, cuando la ciudad pasó de 40.800 a 116.951 habitantes. La mayoría mestiza fue la principal fuente del artesanado, los tenderos, los pequeños comerciantes y los empleados del gobierno de la ciudad.

En las primeras décadas del siglo XX, la clorificación del agua, la canalización de varios ríos y la construcción de la planta de tratamiento de Vitelma produjeron un efecto clave sobre las estadísticas vitales que, por primera vez, alcanzaron un saldo positivo al final de los años treinta. Más nacimientos que muertes abrieron el camino al fenomenal salto demográfico y a la modernización iniciada en los años cincuenta, cuando Bogotá ya contaba entonces con cerca de 650.000 habitantes.

Otros fenómenos que influyeron en el avance demográfico fueron las migraciones de mediados del siglo XX. Motivados por la búsqueda de oportunidades de trabajo y tras el anhelo de una suerte mejor, muchos habitantes del altiplano y, en menor medida, de otras regiones, iniciaron su viaje hacia la capital. Las migraciones económicas se conjugaron con las expulsiones originadas en la violencia que azotaba al país desde la década anterior, impulsando así el aumento poblacional de la urbe, que alcanzó una tasa de crecimiento del 11% anual entre 1951 y 1964.

El dinamismo demográfico trajo consigo varias tendencias modernizantes que se expresaron en el crecimiento vial y en una interesante renovación arquitectónica. Los años sesenta aportaron un elemento determinante a la evolución de la capital: la aplicación del control de natalidad produjo cambios en la distribución de los sexos y redujo las tasas de fecundidad, causando un impacto favorable en la curva de mortalidad que ya venía cayendo de manera



significativa desde décadas anteriores. Así, entre los censos de 1938 y 1951 la tasa general de mortalidad descendió 70% y la de mortalidad infantil 80%. Entre 1951 y 1981 la esperanza de vida aumentó trece años.

El crecimiento demográfico continuó hasta 1973, cuando la ciudad alcanzó algo más de 2.700.000 habitantes. En los años ochenta se iniciaría el proceso de estabilización, y el número de bogotanos de nacimiento empezó a crecer frente a aquellos originarios de otros lugares del país. Dicha estabilidad abrió paso a una nueva ciudad, menos desbordada por las demandas del crecimiento, y con mayor holgura para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Fue pues el preludio de la Bogotá actual: menos populosa a lo proyectado, con más mujeres que hombres y con una población, en promedio, más vieja que en las décadas pasadas.

## **2. Las mujeres**

En las primeras décadas del siglo XX aparecen algunos registros de la intervención de las mujeres en la vida pública, particularmente en las celebraciones del Día del Trabajo. En 1918 las mujeres acompañaron la fiesta, dictando conferencias sobre sus derechos en el barrio Unión Obrera. Su intervención en muchos órdenes de la vida cotidiana se hizo cada vez más fuerte, y entre la clase trabajadora empezaron a aparecer costureras, lavanderas y planchadoras que salían a ejercer sus oficios, abandonando el recinto doméstico al que por costumbre habían estado confinadas. El trabajo no fue la única reivindicación femenina, y ya en 1927 un grupo de mujeres solicitó al Ministro de Instrucción Pública que les abriera las puertas de las universidades. En forma simultánea, la ciudad comenzó a demandar mano de obra más capacitada para la expansión industrial y la modernización del sector servicios, lo que facilitó el acceso de la mujer al mercado laboral y a la educación superior.

El paisaje social que mostraba la ciudad en los años previos cambió. Hasta las primeras décadas del siglo XX la participación de la mujer en el mundo del trabajo estaba limitada a actividades de baja productividad: planchadoras, sombrereras, aguateras y empleadas del servicio doméstico. Pero luego, su calificación educativa les permitió adquirir mayores posibilidades de participación en más órdenes de la vida urbana. Por supuesto, uno de los principales efectos de este nuevo panorama fue la reducción del tamaño de la típica familia bogotana. El control de la natalidad abrió la puerta hacia la autonomía de las mujeres sobre su cuerpo, y con ello se abonó el camino para fortalecer sus demandas por equidad y reconocimiento en la definición de la vida pública.

## **3. Morfología urbana**

Resulta difícil comprender los cambios en la forma de la ciudad sin considerar cómo su ubicación geográfica fue elemento determinante para su afianzamiento como capital de la nación, primero simbólica, luego administrativa y, finalmente, económica.

Cuando llegaron los españoles, el altiplano cundiboyacense se asemejaba a un archipiélago en el que los complementos ecológicos facilitaban intercambios que, basados en la reciprocidad, tenían una distribución vertical que se repetía a diferentes latitudes. Esa riqueza, producto de la variedad climática, en parte explica las altas densidades poblacionales en las montañas del interior, tan



distantes del mar. La imagen de archipiélago presentaba tres aspectos: a) el vertical, en el que las sociedades andinas buscaron controlar, por medio de alianzas, los tres pisos ecológicos para aprovechar al máximo su gama complementaria de recursos y productos; b) el horizontal, en donde se veía la necesidad que tenían los indígenas de hacer funcionar los sistemas de distribución y circulación de los productos en una escala local, entre los diferentes núcleos espaciales, y c) uno estructural, que indicaba la división de la sociedad andina según ritos, creencias y clanes (Kotkin, 2006).

Santa Fe de Bogotá quedó asentada sobre el territorio con la mayor oferta ambiental del país y en un lugar ya *domesticado* por los muiscas a la llegada de los españoles. Dominado el territorio y conquistada la población, se fundó la ciudad. La riqueza ecológica de la sabana con el tiempo derivó en riqueza económica y poblacional y en más disponibilidad de población tributante.

La ciudad colonial dominaba el espacio, las gentes y la economía; en especial, configuraba la idea de civilización que España se propuso implantar en el Nuevo Mundo. Esta idea fue una de las continuidades históricas que con mayor



fuerza perduró hasta bien entrado el periodo republicano. El establecimiento de las autoridades, del aparato fiscal y luego de la Audiencia demandó la creación de infraestructuras urbanas mínimas. De igual forma, la burocracia y los negocios impulsaron la organización de los servicios básicos que fueron el origen del desarrollo posterior de elementos claramente urbanos.

Durante el periodo republicano, el área urbanizada apenas creció 1,8 veces la superficie que tenía en 1800, muy por debajo del crecimiento demográfico. Este fenómeno produjo un impacto inmediato sobre las necesidades de oferta de vivienda, que trató de saldarse mediante la subdivisión de casas y la edificación de interiores de manzanas. Este tipo de desarrollo espacial densificado fue el resultado de las dificultades de oferta de tierras urbanizables –pues las que rodeaban la ciudad, los ejidos, estaban en proceso de privatización desde mediados del siglo XIX–, y de la crisis económica. A finales del siglo XIX y principios del XX, ricos y pobres convivían en el mismo espacio urbano, llegando muchas veces a compartir las casas.

En todo caso, a la entrada del siglo XX la población creciente de la ciudad demandaba cada vez con más fuerza oportunidades y atención. Los barrios reemplazaron a las antiguas parroquias como unidades administrativas para facilitar la prestación de servicios públicos y la organización de la Policía. Se construyeron los primeros barrios obreros y empezó la expansión por fuera de los límites coloniales: Chapinero y San Cristóbal florecían y se conectaban a la ciudad compacta gracias al tranvía.

El ritmo pausado con que se expandía sobre el eje norte-sur la Bogotá de la primera mitad del siglo XX, fue abruptamente alterado luego de los trágicos hechos del 9 de abril de 1948 (el Bogotazo). La destrucción de gran parte de las principales edificaciones del centro impulsó una transformación radical de los conceptos urbanísticos de la época. La arquitectura francesa y la neoclásica fueron reemplazadas por edificios de varios pisos que respondían más a la incipiente emergencia de un centro con vocación financiera (Aprile-Gnisset, 1992).

A su vez, la actividad comercial empezó a desplazarse hacia barrios como Chapinero y el Siete de Agosto. Se produjo un crecimiento espontáneo de la ciudad a lo largo de vías principales que terminaban conectando un tipo de urbanización esencialmente residencial, pero hecha a retazos.

Aunque durante los años treinta se registran algunos intentos por sintonizar a la ciudad con el urbanismo moderno por medio de la asesoría de Karl Brunner, la planeación llegó formalmente de la mano del plan piloto de 1951 –diseñado por el conocido arquitecto Le Corbuisier–, que proponía un modelo integral de desarrollo y de proyección de servicios públicos que tenía en cuenta la dimensión regional, la metropolitana y un plan urbano (Del Castillo, 2003).

La mitad del siglo marca el periodo de modernización más importante para la capital y el cambio más acelerado de su morfología. La construcción de las autopistas del Norte y del Sur, del CAN y del aeropuerto El Dorado, el enriquecimiento de la infraestructura y el equipamiento urbanos, y, especialmente, la intervención de Rojas Pinilla, que ignora la recomendación de controlar el crecimiento hacia el occidente recogida en el plan piloto. Se crea el Distrito Especial mediante la anexión de Bosa, Fontibón, Engativá, Suba, Usaquén y Usme. De esta manera comienza el viraje del crecimiento lineal hacia la ciudad semicircular compacta.





RESULTA DIFÍCIL  
COMPRENDER LOS  
CAMBIOS EN LA FORMA  
DE LA CIUDAD SIN  
CONSIDERAR CÓMO SU  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA  
FUE ELEMENTO  
DETERMINANTE PARA SU  
AFIANZAMIENTO COMO  
CAPITAL DE LA NACIÓN,  
PRIMERO SIMBÓLICA,  
LUEGO ADMINISTRATIVA Y,  
FINALMENTE, ECONÓMICA.

En la década de los sesenta, aquellos alcaldes que habían tenido contacto con las técnicas modernas de planeación, como Jorge Gaitán Cortés y Virgilio Barco, se esforzaron por armonizar la planeación y la intervención estatal. De ese intento surgió el plan vial piloto a partir del cual se propusieron las avenidas 68, Boyacá y la Longitudinal que se articulaban a ejes radiales como la Carrera Séptima, la calle 80, la calle 26 y la Avenida de las Américas. En 1967, Barco ejecutó un plan para terminar las avenidas 68, 30 y 19, iniciadas por el alcalde anterior. Las nuevas vías y la extensión de las redes de servicios públicos reforzaron la tendencia a urbanizar hacia el occidente, debido a la construcción de Ciudad Kennedy.

El crecimiento poblacional intensificó la presión por una oferta adecuada de vivienda. Terminó imponiéndose la autoconstrucción bajo la modalidad de barrios informales, o denominados peyorativamente *piratas*. Entre las décadas de los cincuenta y setenta hubo una urbanización incontrolada en la que el barrio marginal proliferó, en parte, por la intermediación de los políticos. Las políticas de vivienda de los años setenta no fueron suficientes para evitar que la mayoría de los sectores populares continuaran por fuera de la oferta formal, y las soluciones propuestas por los gobiernos poco ayudaron a incorporar las prácticas populares de construcción de vivienda, hecho que reforzó la condición de ilegalidad de las soluciones habitacionales de los más pobres. Este manejo, combinado con la intermediación de los políticos locales y la ganancia electoral que de allí se podía derivar, configuraría la gran tragedia de Bogotá durante las dos décadas siguientes.

#### 4. Servicios públicos

La historia de las ciudades bien puede ser la de cómo proveer y financiar servicios públicos para sus habitantes; en este aspecto, la capital presentó dificultades desde el principio. Gonzalo Jiménez de Quesada no cumplió con la tarea indispensable de destinar tierras para ejidos en el momento de la fundación. Esta es la génesis de dos problemas que acompañaron a la ciudad durante toda la época colonial: el municipio no contó con terrenos que le permitieran intervenir en la regulación del suelo susceptible de ser urbanizado, y las finanzas de la ciudad fueron siempre deficitarias, lo que dificultó el empedrado de las calles, la ampliación del acueducto y la recolección de basuras.

Aunque en el periodo republicano la ciudad contaba con dos acueductos—Agua Nueva y San Victorino—el abastecimiento era escaso, y aún se apelaba al trabajo de las aguateras o se acudía a los numerosos chorros que atravesaban la sabana. No había buen alumbrado público, aunque la gente se recogía temprano en sus casas, por lo que ese servicio era considerado superfluo. La leña era la única fuente de calor y era traída por indios que se dedicaban a esa labor. No había transporte público, pero el tamaño de la ciudad lo hacía innecesario.

La necesidad de los profesionales de la salud en favor de medidas sanitarias se evidenció desde los albores del siglo XX. La idea era combatir las condiciones de insalubridad mejorando las viviendas, construyendo parques y modernizando el acueducto. Las presiones de la opinión pública, motivadas por la baja calidad del agua, fueron las que hicieron que en 1911 el municipio iniciara las negociaciones que, finalmente en 1914, formalizarían la compra del acueducto. Dos décadas después los esfuerzos se dirigieron hacia la construcción de la represa de La Re-



gadera y en 1955 de la planta de Tibitoc. Pese a la atención puesta en el tema, todavía algo más del 40% de bogotanos carecía del servicio de acueducto.

A su ritmo, otros servicios públicos aumentaron su cobertura en porcentajes importantes. Los datos del censo indican que en 1951 el 50% de la población bogotana contaba con energía eléctrica. Ya se había suprimido el tranvía como modo principal de transporte público y el carro particular ocupaba un lugar central. Comenzó la era del automóvil y la ciudad tuvo que adaptarse. La prensa se quejaba de la “fiebre de las avenidas”.

Los aires modernizadores de mediados del siglo marcaron su impronta sobre la infraestructura de servicios públicos que, al masificarse, transformaron mucho de la cultura material al interior de los hogares. El agua domiciliar mejoró sustancialmente las condiciones de higiene en las viviendas. El progresivo avance del servicio de energía eléctrica permitió el cambio de las estufas de leña y carbón, que imperaban en los barrios marginales hasta los años cincuenta. Apareció el servicio de gas. Todo ello liberó tiempo disponible de las familias que fue dedicado al ocio, la educación y el trabajo fuera de casa.



La urbanización acelerada del último tercio del siglo XX presionó la construcción de una gigantesca infraestructura de servicios públicos, que se financió con créditos externos. Por esta vía como los costos se trasladaron a las generaciones futuras.

## 5. Crecimiento económico

A diferencia de las ciudades-puerto, Bogotá no nació como centro de comercio; durante todo el periodo republicano se caracterizó por su debilidad económica en contraste con su fortaleza administrativa. Esta tensión permite comprender buena parte de las dinámicas decimonónicas de la capital.

Apenas durante las primeras décadas del siglo XX la economía exportadora en el país –concretamente del café– llega para ambientar un primer impulso de modernización que tuvo efectos sobre la ciudad. Infortunadamente, este auge coincide con la república conservadora y su fuerte política de contención, que impide que la modernización acelerada vaya a la par con el lento proceso de la modernidad. Solo a mediados del siglo fue posible identificar rasgos de centralidad económica, gracias a una progresiva industrialización que, por medio de la introducción del hierro, el acero, el vidrio y el concreto reforzado, contribuyó al tránsito de la ciudad hacia la condición de polo económico.

El verdadero despegue industrial se produjo a partir de 1950, más bien tardío con relación a otras ciudades colombianas. El fenómeno comenzó con la sustitución de importaciones, para luego dar paso a la consolidación de ramas productoras de bienes intermedios y de capital, así como al fortalecimiento del sector servicios. Curiosamente, en Bogotá la industria se concentró un poco antes de que lo hiciera la población, y ello se convirtió en una fuente muy atractiva para los migrantes de varias regiones del país. A partir de 1966 se comienza a observar una concentración de la actividad económica. En ese año, el 36% del valor agregado industrial de las cuatro ciudades mayores se generaba en Bogotá; en 1991 esta proporción aumentó al 39,22%. En 1966 el 36% del empleo industrial de las cuatro ciudades más grandes se producía en la capital, y en 1991 esta proporción aumentó al 46%. Pero en la medida en que crecía el posicionamiento industrial, la economía informal mantenía una alta participación.

El Plan nacional de desarrollo *Las cuatro estrategias* –hecho a comienzos de los años setenta, durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero y a partir de los planteamientos de Lauchlin Currie– fue articulado alrededor de la construcción, que cumplía la función de *sector líder*. El sistema de financiación de vivienda UPAC, que surgió de allí, transformó de manera radical el proceso de urbanización y la economía de las ciudades colombianas.

Con esos y otros planes posteriores la ciudad inició una etapa de consolidación urbana que le permitió afrontar los retos de fin de siglo en mejores condiciones que las otras grandes ciudades colombianas en materia social y, sobre todo, contando con la economía más sólida del país.

## B. LA TRANSFORMACIÓN RECIENTE

Para llevar a término un análisis sobre el estado del *desarrollo humano urbano* es necesario tener en cuenta los procesos que se han gestado en la ciudad en los últimos años y la evolución en el acceso a las diferentes oportunidades urbanas.



CURIOSAMENTE,  
EN BOGOTÁ LA INDUSTRIA  
SE CONCENTRÓ UN POCO  
ANTES DE QUE LO HICIERA  
LA POBLACIÓN, Y ELLO  
SE CONVIRTIÓ EN UNA  
FUENTE MUY ATRACTIVA  
PARA LOS MIGRANTES DE  
VARIAS REGIONES  
DEL PAÍS.

Bogotá se ha transformado de manera sustantiva, y esos cambios han tenido lugar principalmente en el ámbito del desarrollo humano urbano. El Distrito cuenta con valiosos instrumentos que le permiten mejorar las condiciones de vida de la población. El análisis de la transformación reciente obliga a realizar una doble tarea:

- Describir con precisión las características de esta transformación, identificando las oportunidades urbanas que la hicieron posible. Esta descripción no es un diagnóstico sobre el estado del desarrollo humano urbano de la ciudad porque: a) se ocupa exclusivamente de las oportunidades que sufrieron una transformación positiva importante en los últimos años, y b) subraya los avances tan solo en términos relativos, es decir, con respecto a su estado anterior, y no en comparación con algún nivel estándar de acceso a las diferentes oportunidades.
- Explicar el conjunto de condiciones que hicieron posible la transformación para aportar a su comprensión y a la sostenibilidad de los cambios. La explicación también es útil para definir con mayor precisión las posibilidades de su réplica en otros contextos.

El carácter dual de este compromiso supone una distinción entre los fines y los medios del desarrollo humano urbano: los avances en las finanzas y la institucionalidad de la ciudad no son, en sí mismos, progresos en dicho desarrollo. Son los medios los que hacen posible la ampliación de las demás oportunidades urbanas, así que su valor es instrumental.

El cambio cultural de los ciudadanos es parte constitutiva de la transformación. Es un fin en la medida en que a él están asociados los avances en ciertas capacidades urbanas, como el mayor sentido de pertenencia o una mejor cultura política y ciudadana. También, el cambio cultural es un medio, ya que es parte de las condiciones estructurales que permiten explicar el cambio en la ciudad.

Cualquier decisión sobre el momento más adecuado para realizar el análisis es, por supuesto, arbitraria. El punto de partida es la Constitución de 1991. Esta elección se basa en dos razones:

- La Constitución de 1991 es un hito porque mejoró la capacidad del Distrito de incidir en el desarrollo humano urbano. Estas posibilidades se concretaron gracias a las renovadas atribuciones y a la autonomía que se le otorgaron a la ciudad en su condición de Distrito Capital. Teniendo en cuenta lo anterior, y sin demeritar sus alcances, se asume que las transformaciones anteriores de la ciudad son antecedentes sin los cuales esa “transformación reciente” no habría sido posible.
- La nueva estructura institucional promovida desde la Constitución de 1991 marca un salto cualitativo en la trayectoria del desarrollo urbano de Bogotá, que se ha reflejado en la celeridad de los cambios que ocurrieron de ahí en adelante.

### **1. Descripción breve de la transformación**

Se identifican a continuación los avances más importantes en las dimensiones analíticas de la ciudad adoptadas por el Informe.

En la dimensión espacial, la responsabilidad del Gobierno distrital es más clara y su margen de acción, más amplio. La ciudad ha avanzado, principalmente, en la provisión de bienes. En los aspectos relacionados con la regulación, el trecho por recorrer aún es largo.



Los principales logros que representan un avance en las oportunidades para el desarrollo humano urbano tienen que ver con: a) el espacio público, b) la movilidad de los ciudadanos y c) la cobertura de los servicios públicos domiciliarios. Con respecto al espacio público, se ha avanzado en la construcción, mejoramiento y promoción de su uso. El impulso sin precedentes a la construcción de parques barriales –que aumentó en 50% entre 1997 y 2000–, de grandes alamedas –como la de El Porvenir, la más grande de Latinoamérica–, y de megabibliotecas –la Virgilio Barco, El Tintal y El Tunal– son expresión del interés genuino por ampliar la oferta de bienes públicos para los bogotanos. Pero la cuestión no se quedó en la creación de la oferta, sino que continuó con la promoción de la apropiación y aprovechamiento de estos escenarios privilegiados de encuentro e interacción. A manera de ejemplo, vale la pena destacar el impacto de las megabibliotecas, que junto con las seis bibliotecas locales y las nueve barriales se constituyeron en una red que es visitada por 4,8 millones de personas cada año (Prada, 2004).

Las oportunidades de mejor movilidad para un mayor número de bogotanos también se ampliaron. La manifestación más clara es Transmilenio (TM), que expresa la opción del Distrito por un modelo de movilidad que privilegia lo público, y disminuyó los tiempos de viaje de los usuarios, aumentó la velocidad de los vehículos, redujo la contaminación y disminuyó la accidentalidad.

Finalmente, las empresas de servicios públicos domiciliarios pasaron de tener serios problemas financieros y de gestión a proveer sus servicios al casi 100% de los hogares bogotanos ubicados en asentamientos legales. Pese a que el marco normativo posterior a la Constitución de 1991 buscaba disminuir la influencia de las administraciones municipales en el manejo de las empresas de servicios públicos, el hecho cierto es que las decisiones del Distrito terminaron siendo fundamentales para lograr la estabilidad actual. Sin duda, se han agregado nuevos problemas ligados a la tarifa. De todas maneras, la ciudad cuenta con empresas de servicios públicos domiciliarios de primer nivel, que tienen una excelente estabilidad financiera, y que son capaces de proveer el servicio donde sea requerido.

Pese a que el margen de acción de la ciudad se reduce cuando se habla de las oportunidades propias de la ciudad en su dimensión económica y social, hay dos avances incontestables a los cuales se llegó, en mayor medida, gracias a las acciones del Gobierno distrital: a) la ampliación del aseguramiento en salud para los bogotanos, y b) la universalización de la educación básica. En ambos casos, se trató de esfuerzos de provisión de bienes considerados como meritorios. Visto desde la perspectiva de la regulación, los problemas de fragmentación y colisión con el Gobierno nacional han sido críticos.

El aseguramiento universal constituye una forma superior de oferta de servicios de salud. Supera la asistencia pública, y se inscribe en un contexto en el que la salud se entiende como un derecho garantizado por el Estado. La capital ha tenido un papel de liderazgo en esta materia, manteniendo desde los primeros años de vigencia del nuevo régimen de seguridad social en salud porcentajes de aseguramiento superiores a los promedios nacionales. Los avances que ha logrado la ciudad tanto en el programa Salud a su hogar, como en afiliación al régimen subsidiado son significativos.

Y en materia educativa, la escolaridad promedio supera los diez años con una relativa igualdad entre las tasas masculina y femenina. En 2006 se reportó



una cobertura neta de 92% y una bruta de 98,7%, por lo que no es exagerado afirmar que si un niño y su familia lo desean tendrán acceso a la educación básica en la ciudad.

En términos generales, los logros en cobertura han estado relacionados con estrategias como la contratación de la prestación del servicio educativo, la provisión de transporte escolar, la construcción de establecimientos educativos para ser administrados por operadores privados bajo el esquema de concesión (entre 1998 y 2004), o para ser administrados directamente por la Secretaría de Educación Distrital (desde 2005), junto con el refuerzo estructural y la ampliación de plantas existentes, la gratuidad y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y la integración institucional.

Aunque con diferentes enfoques, todas las administraciones de la ciudad posteriores a 1991 han trabajado en estrategias concretas para lograr el incremento del acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo con énfasis hacia los más pobres, el mejoramiento de la calidad y la modernización de la gestión del sector. Los retos siguen siendo muchos e inaplazables, pero no opacan el avance significativo de la ciudad en un aspecto relacionado directamente con la perspectiva del desarrollo humano: el acceso al conocimiento.

En lo que respecta a cómo se distribuyen los excedentes y los costos de la aglomeración –por la organización y ejercicio del poder, y la provisión de condiciones de seguridad–, aspecto esencial de la dimensión política de la ciudad, el Informe considera que hay dos avances fundamentales: a) transformación de la cultura política, y b) el mejoramiento de las condiciones objetivas de seguridad. En ambos casos el Distrito es corresponsable con la nación de proveer, regular y educar para la seguridad frente al crimen, y de hacer lo mismo en el caso de los medios para participar activamente en la vida pública en democracia.

Aunque la transformación de la cultura política se venía gestando desde hace varios años en forma paralela al fortalecimiento de la clase media –que se consolidó en la década de los setenta– y al afianzamiento de la responsabilidad cívica entre los ciudadanos, fue poco después de la primera elección popular de alcaldes que tuvo lugar su más significativa manifestación: el predominio del voto independiente. En 1994 Antanas Mockus fue elegido alcalde mayor como antipolítico y sin estructura partidista. El distanciamiento del electorado frente a los partidos –aunque al parecer debilita el sistema político–, implicó un rechazo de sus prácticas clientelistas y favoreció la consolidación del voto programático.

El voto independiente supone un ejercicio pleno y consciente de las capacidades políticas, en tanto evidencia una disminución del “dilema del colinchado”: si el costo de votar es muy superior al aporte marginal de cada voto, el clientelismo ofrece la compensación necesaria. El voto independiente, movilizado en torno de propuestas programáticas, expresa un compromiso más responsable con la agenda pública de la ciudad y un avance en términos de cultura política.

Se puede argumentar que este cambio solo se ha manifestado en el contexto de las elecciones de alcaldes y que, en cambio, los viejos hábitos de reproducción electoral, como el clientelismo, siguen predominando en los demás escenarios de la democracia representativa. No obstante, hay indicios de que manifestaciones de una cultura política más madura empiezan tímidamente a permear el sistema político de la ciudad, conduciendo a una paulatina renovación de liderazgos.



EL CAMBIO CULTURAL DE LOS CIUDADANOS ES PARTE CONSTITUTIVA DE LA TRANSFORMACIÓN. ES UN FIN EN LA MEDIDA EN QUE A ÉL ESTÁN ASOCIADOS LOS AVANCES EN CIERTAS CAPACIDADES URBANAS, COMO EL MAYOR SENTIDO DE PERTENENCIA O UNA MEJOR CULTURA POLÍTICA Y CIUDADANA. TAMBIÉN, EL CAMBIO CULTURAL ES UN MEDIO, YA QUE ES PARTE DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES QUE PERMITEN EXPLICAR EL CAMBIO EN LA CIUDAD.

Con respecto a la seguridad frente al crimen, Bogotá ha avanzado de manera sustantiva. Las características de este avance son ampliamente conocidas: se ha presentado una caída contundente de los índices de inseguridad más en los cuales la urbe presentaba niveles superiores al promedio de muchas ciudades similares. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes cayó de 80 en 1993 a 18,7 en 2006, inferior a la de ciudades como Washington, Ciudad de Panamá, Lima o Sao Paulo.

Las muertes por accidentes de tránsito también disminuyeron, y se ha visto un comportamiento bastante favorable sobre las tendencias de los delitos llamados de alto impacto (hurto a establecimientos comerciales, de vehículos y de residencias, lesiones personales y atraco callejero). Se destaca entre 1995 y 2006 la disminución drástica de personas muertas o quemadas por el uso de pólvora en las fiestas decembrinas, cuyas principales víctimas, por lo general, son niños.

Estos logros se producen porque la seguridad de los ciudadanos, más que la del Estado, pasó a ser un tema central de la agenda pública de la ciudad, y las administraciones emprendieron programas y políticas que resultaron ser eficientes y se mantuvieron en el tiempo (Acero et ál., 1997).

El último conjunto de avances se remiten a la cultura de la ciudad, en su sentido más amplio. Es decir, a los comportamientos, costumbres, creencias y valores de los bogotanos. Aunque los cambios culturales son procesos de largo aliento, sus expresiones se han profundizado y consolidado durante los últimos años gracias a una ciudadanía más consciente de las complejidades de lo urbano, el valor de lo público, su corresponsabilidad con el desarrollo de la ciudad y la importancia de lo político para la toma de decisiones colectivas.

En ese sentido, la propuesta de la cultura ciudadana como la posibilidad de que los ciudadanos, ayudados por acciones de la administración distrital, trataran de disminuir el abismo entre lo culturalmente aceptado y lo legalmente permitido se constituyó en el enfoque más exitoso. Todavía se recuerdan el espectacular fenómeno del ahorro voluntario de agua durante la crisis por la ruptura del tubo conductor de aguas de la planta de tratamiento de Chingaza, la acogida y resultados de la llamada “hora zanahoria”, el aumento del porcentaje de ciudadanos que optaron por rechazar la “cultura del atajo” medido por encuestas de percepción, el pago voluntario del 10% de impuesto predial, la consolidación de una cultura tributaria que se tradujo en una elevación sin precedentes del recaudo y una correlativa disminución de la evasión, como expresiones del surgimiento de una nueva ciudadanía que ejerce sus derechos, pero que también es consciente de sus responsabilidades con lo público en la ciudad.

Sin duda, al principio el énfasis se puso en aquello que es necesario igualar para facilitar la vida en comunidad, mientras que la celebración de las diferencias, de la pluralidad y la diversidad fue objeto de regulación y educación por parte del Distrito solo en años más recientes. Pero las bases ya están echadas y, aunque el riesgo existe, los ciudadanos hicieron un aprendizaje que difícilmente podrá ser revertido o ignorado.

## 2. Para entender la transformación

En la explicación de la “transformación reciente” se busca hacer un análisis de las causas que la hicieron posible. Resulta engorroso brindar una explicación exhaustiva que dé cuenta de las condiciones necesarias y suficientes que incidieron



en un fenómeno particular tan complejo, porque: a) la explicación es multicausal y es difícil cuantificar los efectos de cada una de las causas por separado, y b) no es factible determinar el nivel de incidencia de fenómenos que se considerarían “lejanos” –por ejemplo, la elección de un presidente de izquierda en Brasil– y que se suele agrupar bajo los conceptos de “azar” o “casualidad”.

No obstante, hay una serie de antecedentes que parecen desempeñar el papel de condiciones necesarias de la transformación, es decir, hechos sin los cuales ella probablemente no hubiera tenido lugar con las características descritas anteriormente. Así pues, una explicación de la transformación reciente de la ciudad debe considerar dos tipos de factores:

- *Coyunturales*: condiciones identificables en un momento determinado del tiempo, que dan cuenta de los avances relativos al ámbito público, al haberle brindado nuevas herramientas a la función pública.
- *Estructurales*: procesos de largo plazo que se venían gestando desde mucho antes del periodo que nos ocupa, pero que deben ser tomados en consideración porque: a) permiten dar cuenta de los avances en la cultura de la ciudad, que es un proceso de largo plazo, y b) sin estos, los factores coyunturales no habrían conducido por sí mismos a la transformación de la ciudad.

### **Factores coyunturales**

Los aspectos de la transformación que tuvieron lugar en el ámbito de lo público comprometen la función de provisión propia del Distrito. La mayor oferta de bienes públicos que caracteriza la transformación implica tres situaciones:

- Una mayor disponibilidad de recursos públicos
- Una mejor gestión y toma de decisiones sobre el uso de los recursos disponibles
- Una mejor institucionalidad como marco de esas decisiones.

### **Mayor disponibilidad de recursos públicos**

Los avances en el *desarrollo humano urbano*, impulsados por la administración de la ciudad en los últimos años, han comprometido una gran cantidad de recursos públicos, lo cual supone un aumento importante de los gastos de inversión del Distrito. Este aumento estuvo acompañado de un adecuado manejo de las finanzas distritales. En los años ochenta, la ciudad estaba en bancarrota (Gilbert y Dávila, 2002): ¿Cómo fue posible ese salto cualitativo en las finanzas de la ciudad? Los siguientes son los principales factores que permiten explicarlo:

- Terminó el pago de grandes deudas, como la de la inversión de la represa del Guavio.
- Aumentaron las transferencias y los recursos que la nación le destina a la ciudad por dos razones: a) la Constitución de 1991 dio inicio a un proceso de descentralización que permitió a los municipios disponer de mayores recursos, y b) el Censo de 1993 puso en evidencia en su respectivo momento el crecimiento de la población, lo que se reflejó en mayores transferencias.
- Las empresas públicas se hicieron más eficientes: con la expedición del Estatuto Orgánico se introdujeron limitaciones al Concejo para intervenir en la administración de las empresas, lo cual redundó en una mejora significativa en su gestión. Esto permitió que se constituyeran en entes rentables que transfirieron ganancias directas a la administración central de la ciudad.

- Aumentaron los ingresos tributarios de la ciudad. Ello fue posible gracias a un conjunto de medidas como: a) la implementación de oportunidades consagradas legalmente como el autoavalúo, la sobretasa a la gasolina, el cobro de valorización por beneficio general, la valorización por beneficio local y el cobro del ICA, y b) el mejoramiento de la gestión, mediante la sistematización de la información catastral y la actualización de bases gravables del impuesto predial, el mayor control antievasión y las campañas para mejorar la cultura tributaria.
- Se racionalizaron los gastos por funcionamiento: se registró una disminución de la importancia relativa de los gastos de funcionamiento en el presupuesto, debido a una mayor eficiencia y a la racionalización de la planta de personal del Distrito.
- Mayor acceso a crédito: el adecuado manejo del pasivo pensional.





### La mejor gestión

Esta mejora está referida tanto a aspectos técnicos (medios), como a criterios para la toma de decisiones (fines); las administraciones han sido más eficientes y técnicas (tecnocracia, contratación, consultorías, etcétera), pero también se ha actuado con un criterio más enfocado hacia lo público.

La administración más técnica y eficiente se logró por una profesionalización de la administración pública: el aumento de salarios y el predominio de criterios tecnocráticos para el reclutamiento de los servidores públicos permitió cualificar el ejercicio de la función pública distrital en su conjunto. Otro factor importante que incidió fue la disminución de la corrupción, por debajo de lo ocurrido en otras ciudades del país.

Por último, se debe mencionar que la visibilidad de la gestión pública ha aumentado, tanto por el hecho de que hay mecanismos más transparentes de control, como porque existe una ciudadanía y unas organizaciones de la sociedad civil más conscientes del valor de lo público y que están dispuestas a ejercer una cuidadosa veeduría.

El hecho de que las decisiones sean tomadas por técnicos, no implica en sí mismo que favorezcan el desarrollo humano urbano; es necesario, además, que tengan en cuenta un criterio enfocado al bien público. Los alcaldes tuvieron un papel determinante porque eran independientes, tenían interés de “dejar su nombre escrito en la ciudad” y estaban comprometidos con un modelo público de ciudad (Gilbert y Dávila, 2002). Por otra parte, tomaron medidas que permitieron se diera continuidad a las políticas de sus antecesores.

### Un entorno político-institucional propicio

Pero ni las finanzas más sanas, ni la mejor gestión hubieran sido posibles dentro de la institucionalidad y del sistema político que estaban vigentes antes de 1991. Fue clave un conjunto de reformas que permitieron que las diferentes administraciones dispusieran de instrumentos con el fin de acceder a los nuevos recursos necesarios para llevar a término sus iniciativas. Las reformas institucionales que desempeñaron un papel más determinante en la configuración de unas nuevas condiciones de gobierno de la ciudad fueron:

- *La Constitución de 1991*. Bogotá se convirtió en Distrito Capital; tuvo mayor autonomía administrativa, más control sobre su presupuesto, representantes propios a la Cámara y la posibilidad de disponer de un régimen legal propio.
- *El Estatuto Orgánico (Decreto-Ley 1421 de 1993)*. Esta reforma institucional configuró las condiciones que llevaron a una nueva gobernabilidad de la ciudad, asignando papeles específicos tanto al alcalde como a las corporaciones plurales de elección popular, de manera que las competencias se hicieron más nítidas y las posibilidades de bloqueo o de interferencia institucional se limitaron.
- *La creación del tarjetón electoral*. La distribución de las papeletas electorales dejó de ser el resultado del aparato organizativo electoral con el que contara cada candidato o partido. Se reforzaron las posibilidades de las terceras opciones y la importancia del voto independiente.



LOS AVANCES DE LA CIUDAD EN RELACIÓN CON LAS OPORTUNIDADES PROPIAS DEL DESARROLLO HUMANO URBANO SE REFIEREN, POR UN LADO, A LA PROVISIÓN DIRECTA E INDIRECTA DE BIENES PÚBLICOS Y, POR OTRO, A LA CULTURA DE LA CIUDAD, TANTO EN SU COMPROMISO CON UN MODELO DE DESARROLLO COMO EN SU VALORACIÓN DE LO PÚBLICO. ESTOS AVANCES HAN SIDO POSIBLES GRACIAS A LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA GOBERNABILIDAD, AL MARCO INSTITUCIONAL A PARTIR DEL CUAL SE TOMAN LAS DECISIONES Y AL CAMBIO CULTURAL DE LARGO ALIENTO QUE SE VIENE GESTANDO EN LA CIUDAD.

### Factores estructurales

Los nuevos recursos financieros del Distrito, las buenas gestiones de los alcaldes y demás funcionarios, y las reformas de carácter institucional y político que tuvieron lugar en la ciudad, fueron las condiciones coyunturales que ahora permiten definir la transformación reciente de la ciudad como un periodo específico. Es necesario mencionar, además, algunas condiciones estructurales que han hecho posible esa transformación.

#### Condiciones de una nueva ciudadanía: maduración urbana, inmigración y élites ilustradas

Son varios los factores que pudieron haber incidido en la constitución de una nueva ciudadanía. Por un lado, el proceso de maduración urbana, del cual hacen parte la transición demográfica de los años setenta con la caída de la tasa de crecimiento de la población, que pasó de 7 a 2,4%, la consolidación de una clase media y la “construcción” de barrios populares.

Por otro lado, Bogotá ha sido receptora de población desde el comienzo de la transición urbana, fenómeno que se ha intensificado con el conflicto armado y luego con la apertura económica de comienzos de la década de los noventa. Aunque inicialmente este hecho pudo haber sido la causa de que los bogotanos carecieran de un sentido de pertenencia con su ciudad y, por ende, de responsabilidad para con ella y lo público. A largo plazo, se constituyó en un importante acervo de capital humano que ha permitido cualificar tanto a la ciudadanía como a los gobernantes y funcionarios encargados de la administración urbana.

Por último, ha habido una coalición modernizadora que al defender valores de interés público logró triunfar en el juego político de la ciudad. Esa coalición adquirió plena voz gracias a los medios de comunicación que reforzaron y promovieron los valores modernizantes adoptados por ella.

#### Una ciudadanía moderna

Desde la administración pública se ha promovido una modernización de la ciudad conforme con un modelo más público y con conciencia sobre la necesidad de que este desarrollo sea más equitativo, con más visibilidad en las gestiones y menos corrupción. Sin embargo, la opción por este modelo de ciudad no habría sido posible si las administraciones no hubieran tenido como contrapartida una ciudadanía caracterizada por defender valores de austeridad, con más sentido de lo público, exigente en la continuidad del modelo de ciudad y como veedora activa de las gestiones de sus gobernantes.

En la cultura bogotana se han incorporado valores de austeridad que la han hecho más reticente a la corrupción y al dinero fácil. La existencia de estos valores más modernos ha venido permeando otras instancias de la administración de la ciudad, como el Concejo y los cargos directivos de las entidades del nivel central.

En síntesis, es posible afirmar que el cambio en la ciudad ha sido el resultado de un “círculo virtuoso” entre la ciudadanía y sus gobernantes: la ciudadanía reclamó nuevos gobernantes para dar respuesta a sus demandas con relación a la ciudad; los gobernantes elegidos respondieron a esas expectativas y, además, implementaron nuevos proyectos y programas que fueron aceptados por la ciudadanía.





### 3. Avances en desarrollo humano

Como ya se ha sugerido, los avances de la ciudad en relación con las oportunidades propias del desarrollo humano urbano se refieren, por un lado, a la provisión directa e indirecta de bienes públicos y, por otro, a la cultura de la ciudad, tanto en su compromiso con un modelo de desarrollo como en su valoración de lo público. Estos avances han sido posibles gracias a las nuevas condiciones de la gobernabilidad, al marco institucional a partir del cual se toman las decisiones y al cambio cultural de largo aliento que se viene gestando en la ciudad.

No obstante, hay oportunidades urbanas con respecto a las cuales el avance ha sido muy limitado. Dado que el foco del Informe es la competencia del Distrito para incidir en el desarrollo humano urbano de la ciudad, es importante tener en cuenta que algunos obstáculos a los avances vienen determinados por situaciones exógenas (como el ingreso, que depende de condiciones estructurales de la economía), otros por condiciones de carácter institucional (como en la salud, cuya legislación es de carácter nacional) y, finalmente, otros que tienen su origen en la falta de interés o de voluntad política por parte de la administración de la ciudad y, por supuesto, en este campo el Distrito tiene una mayor responsabilidad.

#### La función regulatoria del Distrito

Como se mencionó, la función de regulación es relevante en dos de las ciudades: en la espacial y en la socioeconómica.

#### La regulación en la ciudad espacial

Uno de los contextos donde no ha habido avances sustanciales se refiere a las oportunidades urbanas propias de la ciudad espacial que comprometen la función regulatoria del Distrito: el acceso a suelo urbano, a una vivienda digna y a un ambiente sano, así como a la movilidad vehicular y peatonal. Con respecto a todas estas oportunidades no existen restricciones que limiten la acción del Distrito. Este dispone de herramientas institucionales para incidir en forma positiva sobre ellas, sin embargo, en la aplicación de estas herramientas su intervención ha sido muy tímida.

Aunque se han hecho avances en la formulación de la normatividad que sustenta la planeación de la ciudad, como el POT (plan de ordenamiento territorial) y los diversos planes maestro, todavía no se ha avanzado en la aplicación de estos instrumentos. Es necesario que el Distrito intervenga de forma decidida en el mercado de suelos y haga uso público de la plusvalía urbana para ponerla en favor de las opciones de los más excluidos.

En el campo de la movilidad, el Distrito debe continuar avanzando hacia la consolidación del sistema integrado de transporte público (SITP). El sistema dual es insostenible en términos de eficiencia, tarifas e impacto ambiental. En la actualidad se dispone de herramientas jurídicas para poner en marcha el proceso de articulación de los dos sistemas por medio de la legislación de transporte masivo, y es necesario que el Distrito asuma las funciones regulatorias que el marco institucional le concede (Ardila, 2006).

Por último, con respecto al acceso a un medio ambiente sano sucede algo análogo a lo que se dijo con relación a la planeación urbana: aunque se ha avanzado hacia su regulación, la Secretaría de Ambiente (antiguo DAMA), entidad



responsable del control y el cumplimiento de la legislación respectiva, sigue siendo muy débil, por lo que el tema ambiental se convierte en campo abonado para la intervención de poderes fácticos que usufructúan en su beneficio particular las ventajas de la aglomeración sin asumir los costos que su actividad produce (Misión de reforma institucional de Bogotá, 2000).

#### **La regulación en la ciudad socioeconómica**

Es necesario que el Estado disponga de instrumentos de política económica para hacer frente a las crisis propias del ciclo económico. El margen de acción del Distrito es importante pero no suficiente, porque las restricciones de carácter institucional son numerosas. Es prioridad replantear la distribución de competencias entre el Distrito y la nación, de forma que Bogotá no siga siendo tratada como otro municipio más. El Distrito necesita más autonomía en los aspectos fiscales y tributarios, y en la destinación del gasto.

#### **Más que problemas de regulación, desafíos en la dimensión política de la ciudad**

Se han mencionado los grandes avances en el funcionamiento del sistema político de la ciudad y en el fortalecimiento del voto independiente. Sin embargo, y a pesar de ello, todavía queda una distancia larga por recorrer para poder afirmar que el sistema político de la ciudad es democrático, porque las instituciones de articulación de intereses y mediación entre el Gobierno y los ciudadanos, es decir, los partidos políticos, atraviesan por una prolongada crisis de legitimidad que les impide canalizar las demandas y los anhelos de los ciudadanos y configurarlos en la forma de programas partidistas. No hay democracia sin partidos, pero la fortaleza de los mismos no depende de la intervención de la administración distrital. De allí que el reto sea mucho más complejo, pues la construcción de ciudadanía y la consolidación de la democracia es una tarea en la que deben sentirse involucrados el Estado, los gobiernos nacional y local, la sociedad civil, el sector privado y los mismos ciudadanos.

#### **Retos en el plano cultural**

Finalmente, ya se dijo que el cambio cultural de la ciudad ha sido un elemento determinante en la transformación vivida. Pero estos son procesos que demandan esfuerzos sostenidos y coherentes por parte de las administraciones distritales. Pero cada vez es más evidente que las virtudes transformadoras de la educación y la cultura ciudadana han pasado a un segundo plano en los gobiernos distritales. Recuperar la perspectiva de la ciudad como un escenario para celebrar la pluralidad y la multiculturalidad, y promover el aprendizaje de la democracia como una forma de vida debe ser un propósito inmediato. Los efectos virtuosos de apostarle a las potencialidades de los seres humanos no pueden olvidarse.

La transformación de Bogotá no fue solo el resultado de más recursos disponibles y mejor gestión. Había un terreno abonado para que los esfuerzos de una coalición modernizadora de interés público se vieran reflejados en la posibilidad real de ganar las elecciones y, por esa vía se sellara el viraje hacia una capital con habitantes orgullosos, dispuestos a corresponder en la ampliación del interés público.



## C. HILOS DE LA URBE

### Bogotá nuestra capital, entonces...

- *...tiene una morfología urbana asimétrica* porque su expansión se produjo haciéndole el quite a las grandes haciendas. Su crecimiento estuvo marcado por la prioridad de los intereses privados en el uso del suelo urbano. La gestión del suelo ha sido débil y la lógica del mercado ha terminado por imponer sus condiciones. El Distrito sigue siendo muy frágil frente a los intereses de los urbanizadores privados.
- *...logró estabilizar su transición demográfica*. Desde los años noventa su población empezó a crecer lentamente y la clase media se consolidó. El menor ritmo de crecimiento de la población le dio tiempo a la ciudad para reaccionar con mayor esmero a las necesidades de mediano y largo plazos, antes que a las urgencias del estallido urbano.
- *...asistió a un proceso de modernización incompleta*. En ella conviven, se superponen y, a veces, compiten rasgos de premodernidad, modernidad y posmodernidad. La ciudad ha estado marcada por la dualidad: crecimiento informal junto a planeación urbana; partícipe de mercados globales que complementan su informalidad productiva; escenario para ciudadanos activos, pero con clientelismos de vieja y nueva cara; que va de “tribus urbanas” hasta migrantes rurales; en una mezcla variopinta que es a la vez fuente de su riqueza y complejidad.
- *...en lo fundamental vive de sí misma*. Concentra gran parte de la riqueza del mercado nacional y es el centro de su economía formal. Pero a la vez, es una fuente de riqueza y un mercado autosuficiente, aunque no ha logrado reconocer las posibilidades de las economías populares urbanas. Su papel en la competitividad mundial es una pregunta abierta.
- *...está segregada*. Los ricos y los pobres se mezclan muy poco, lo cual es un obstáculo para aprovechar las virtudes de la aglomeración. No tanto en favor de quienes tienen más libertad de elegir, sino para ampliar las opciones de aquellos que solo cuentan con la promesa de ascenso que la ciudad ofrece.
- *...sufre los embates de poderes fácticos* que presionan por usufructuar o se apropian de lo público, negando la promesa ética de inclusión que representa la ciudad como opción de crecimiento y bienestar en condiciones de equidad. La capital necesita un pacto común que enfrente tales poderes y asuma el compromiso de rescatar lo público para los ciudadanos.
- *...es más grande que su perímetro administrativo*. Ya no es posible referirse a ella sin considerar a los municipios que la rodean. Precisa de una forma de acción concertada que articule la normatividad administrativa y política, con sus realidades económicas y sociales, y con los retos del tránsito que enfrenta hacia su consolidación como megalópolis regional.
- *...es la capital de un país con un conflicto armado complejo*, pero que aún no ha logrado penetrar en las estructuras económicas, políticas y sociales de la ciudad. Por eso, ha podido apostarle de manera prioritaria a la seguridad de los ciudadanos, frente a la seguridad del Estado.
- *...acogió la cultura ciudadana y cambió sus imaginarios*. De ciudad autodefinida como sucia, violenta y caótica pasó a ser metrópoli en crecimiento, con responsabilidad cívica, proyectada al mundo y dispuesta a la convivencia.



→ ...es una apuesta política de cara a la nación que aprovechó las oportunidades del proyecto modernizante y democratizador de la Constitución de 1991, que ha aprendido de sus errores y tiene mucho para decirles a otros centros urbanos del país y del mundo. Encarna en muchas formas las posibilidades del desarrollo humano urbano y representa una esperanza para un país agobiado que no desfallece en la búsqueda de un mejor vivir para sus habitantes.



# BOGOTÁ EN 2038: SOÑANDO LA VIDA Y LA CONVIVENCIA INCLUYENTE\*



## Ante todo la vida

“La vida es sagrada” se habrá convertido en un principio vigente para todos. La muerte violenta intencional será una excepción (con una tasa de homicidios 35 veces inferior a la de 2008, igual a la que Japón ya había alcanzado para el 2000). Y se recordará cómo a mediados de 2010 cada vez que había un homicidio el correspondiente funeral se convertía en una manifestación masiva a favor de la protección a la vida.

## Convivencia en medio de la diversidad

El capital social promedio se multiplicará. Las personas pasarán de tener un círculo de amigos, conocidos cercanos, parientes y colegas, de cerca de doscientos personas a tener uno de dos mil. Cada persona dedicará al menos una hora diaria al trabajo voluntario, vinculada a por lo menos diez organizaciones. La ampliación de estas y otras redes de relaciones le facilitará a las personas el paso por situaciones de crisis afectiva, de salud o de ingresos. La solidaridad personalizada vendrá a reforzar la solidaridad impersonal de la acción del Estado.

## Todos ponen

La capacidad de acción colectiva aumentará en forma progresiva: por cada acto de violencia habrá una manifestación, por cada hecho de corrupción se hará un proceso de resistencia civil no violenta. Los ciudadanos se sentirán orgullosos de pagar impuestos y se disputarán por participar en el programa 110% con Bogotá pagando el 10% voluntario de impuestos.

## Más equidad

La ciudad con la corresponsabilidad decidida de los ciudadanos y de las administraciones disminuirá el índice de Gini, que mide la desigualdad, en un 40% pasando de 0,53 (en 2006) a 0,3 (situación de Canadá en 2006) y aumentará el IDH en 20% pasando de 0,83 (en 2005) a 0,95 (situación de Europa Septentrional en 2006).

## Conocimiento para responder a la complejidad

La economía de Bogotá y su región estará basada en el conocimiento: los bienes y servicios ofrecidos incorporarán trabajo complejo y requerirán habilidades muy refinadas para conseguir, seleccionar y aprovechar información. Esto otorgará

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá cumple sus quinientos años de fundada.



un lugar privilegiado a la educación superior de alta calidad. Al menos el 70% de los jóvenes de 17 a 24 años estarán realizando estudios de educación superior. La competencia con otras regiones del continente y del mundo será por retener a los más talentosos y por vincularlos a equipos de trabajo productivos.

El progreso económico irá acompasado con la autotransformación cultural consciente de la ciudad. Entre 3 y 20% del tiempo laboral será utilizado en actividades de mejoramiento de la productividad: formación, acciones puntuales de cambio cultural, reconocimiento de nuevas tendencias e identificación de nuevas habilidades y nuevos tipos de logro. Distintas filosofías y metodologías para lograr excelencia serán cultivadas por grupos formales e informales de trabajo.

### **Construir ciudadanía en la comprensión de la complejidad de la naturaleza humana**

Todo el mundo asistirá al menos una vez en su vida a espacios donde se reflexiona y se delibera sobre las motivaciones del comportamiento humano (intereses, razones y emociones), y otro sobre sistemas de regulación de ese mismo comportamiento (ley, moral y cultura), dando lugar a compromisos puntuales que lleven a cambiar los comportamientos que pueden generar costos sociales.

Se entenderá que uno no nace ciudadano, que uno se hace ciudadano fundamentalmente al tratar a otros como ciudadanos y al ser tratado por ellos como tal. Los ciudadanos se construyen mutuamente. En la entrada de Bogotá habrá un texto que dirá: “Bienvenidos a la ciudad en donde los ciudadanos están dispuestos a dejarse esculpir y a esculpir a los demás sin lastimarlos”.

Se comprenderá que ser ciudadano significa ser sujeto legal, sujeto moral y sujeto cultural. Dicho de otro modo cada ciudadano aprende a usar las reglas (legales, morales y culturales) de tres maneras para: a) obedecerlas, someterse a ellas, ser “sujetado” por ellas; b) inducir a otras personas a obedecerlas, “sujetar” a otros con ellas, por ejemplo al reclamar derechos, al hacer valer expectativas asociadas al carácter o a los compromisos o al hacer valer normas compartidas, c) transformar deliberadamente esas reglas, reformar la ley por ejemplo por la vía del debate público, del cuestionamiento desde el arte y de los mecanismos democráticos previstos para tal fin, transformar normas morales personales por ejemplo por efecto del raciocinio moral, y transformar normas sociales o culturales, por ejemplo mediante el conocimiento de otras culturas o la creación y el disfrute de experiencias estéticas significativas capaces de alterar hábitos y creencias.

Bogotá habrá sido una de las primeras ciudades del mundo en convertir en fuente de competitividad y diferenciación la alteración deliberada de su cultura. Para lograr esto se habrá comprendido bien la articulación entre los tres sistemas regulatorios: ley (regulación legal), moral (autorregulación) y cultura (mutua-regulación). Se habrá instituido ya por varias décadas una adaptación explícita entre cambios legales y culturales. Por ejemplo, en la mayoría de los intercambios se habrá alcanzado el ideal de cero trámites con papel. Todos los tributos se liquidarán y recaudarán en forma automática y, en general, se habrán minimizado la mayoría de los costos de transacción.

### **La productividad y la inclusión van juntas**

Habrà una explícita agenda pedagógica público-privada. Y se hará de manera periódica y metódica un análisis del saldo pedagógico arrojado. Se tendrán en altísima estima herramientas usadas para mejorar la productividad y la inclusión.

### **Interacción con mínima movilidad**

Imperará la movilidad inteligente. La gente solo se encontrará para tocarse, olerse y saborearse. La plataforma unificada de telecomunicaciones permitirá celebrar reuniones virtuales con fidelidad audiovisual total. Toda la población recordará la saturación de carros y motos como un gran problema económico, ambiental y de salud pública (por envenenamiento y por obesidad). Hacia 2010 cada carro particular tendrá marcada la leyenda “Usarme en exceso mata; la bicicleta reanima”. Del mismo modo se presentarían notorias tensiones entre los distintos usos del espacio público.

### **La tributación voluntaria favorece la adquisición de bienes públicos**

En síntesis, el esfuerzo tributario de la población y la calidad y transparencia de la inversión pública habrá permitido que la ciudad se dotará a tiempo de bienes colectivos ahora percibidos como necesarios.

### **Los planes educativos serán flexibles**

Para 2038 los ciudadanos se habrán tornado en extremo exigentes e informados en cuanto a la calidad y la pertinencia de la educación. Los planes de estudio serán flexibles, producto de la discusión en detalle y la deliberación entre toda la comunidad educativa de cada colegio.

Algunas universidades realizarán una transición casi imperceptible para el estudiante entre tareas académicas y emprendimientos de la vida real. “Comencé estudiando y sin darme cuenta terminé trabajando”. El principal requerimiento para otorgar el grado serán las iniciativas de emprendimiento. La renovación de las credenciales de los profesionales dependerá, durante una fase de transición, de pruebas periódicas flexibles que permitirán evaluar los avances en materia de emprendimiento.

### **El bienestar es placentero**

Mucha atención se dedicará a comprender la mutación hedonista de la humanidad y las contra-tendencias ascéticas. La corriente hegemónica le apuntará a la cualificación de la búsqueda de placer. Habrá notorios avances en la vida privada, en la libertad de pensamiento y expresión. Casi igual atención atraerá la mutación pragmática y las contra-tendencias: por un lado, fundamentalismos para los cuales subsiste una única narrativa histórica ineluctable o perentoria y, por otro lado, movimientos de afirmación e incluso sobre valoración del presente. Se comprenderá que ser ciudadano incluye ampliar día tras día la responsabilidad con las consecuencias basada en buen conocimiento y cultivar sin tregua la capacidad para mejorar ese conocimiento. Algunos considerarán que,



sin pragmatismo riguroso basado en educación de calidad el hedonismo no es viable. Si vamos a habitar un mundo hedonista debemos aprender a abrir bien los ojos y ver a tiempo las consecuencias de cada decisión.

### **Todas las administraciones han contribuido a mejorar la calidad de vida de la ciudad**

A lo largo de los treinta años transcurridos desde 2008, las desigualdades económicas habrán sido desplazadas y combatidas con asombrosa eficacia por el programa *Bogotá educadora*, un programa de autotransformación cultural participativa. La gente recordará como antecedentes la *cultura ciudadana*, *Bogotá 2.600 metros más cerca de las estrellas*, *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, *Bogotá sin indiferencia*, *Bogotá sin hambre* y *Bogotá positiva* como etapas que fueron indispensables para que la ciudad fuera aprendiendo a gobernarse a sí misma con la capacidad con que hoy lo hace *ad portas* del año 2038.

**Antanas Mockus**

Ex alcalde de Bogotá

1995-1997

2001-2003

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia; Cardona, Sonia. 1997. *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Aprile-Gnisset, Jacques. 1992. *La ciudad colombiana: siglo XIX y siglo XX*. Talleres Gráficos Banco Popular, Bogotá.
- Ardila, Arturo. 2006. El transporte público en el plan maestro de movilidad: una mirada crítica. En: *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del plan maestro de movilidad*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD. Editorial El Malpensante, Bogotá (1).
- Del Castillo Daza, Juan Carlos. 2003. *Bogotá: el tránsito a la ciudad moderna, 1920-1950*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Gilbert, Alan; Dávila, Julio D. 2002. Bogotá: Progress within a Hostile Environment. In: Dietz, Henry; Myers, David J. (eds.). *Capital City Politics in Latin America*. Lynne Rienner Publishers.
- Kotkin, Joel. 2006. *La ciudad. Una historia global*. Debate, Madrid.
- Misión de reforma institucional de Bogotá. 2000. Estructura política y organizacional, y gasto público: evaluación beneficio-costos de los proyectos ambientales del Distrito Capital. En: Fainboim, Israel; Gandour, Miguel; Uribe, María Camila (eds.). *Instituciones y recursos para vivir la ciudad*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Prada, Silvia. 2004. *BiblioRed, parte de la transformación de Bogotá*. Ponencia en World Library and Information Congress: 70th IFLA General Conference and Council. Buenos Aires.



## CAPÍTULO 3

# LA DIMENSIÓN ESPACIAL



La geografía y la economía urbanas han comenzado a entrelazarse recientemente que las condiciones iniciales, o de partida en un proceso de urbanización, desempeñan un poderoso papel en la definición de las estructuras y los ordenamientos urbanos resultantes (Krugman, 1992). El pasado importa, y por ello la forma como el urbanismo se ha configurado a lo largo de la historia ayuda a entender la distribución espacial de la ciudad contemporánea (Zambrano, 2007a y 2007b; Saldarriaga, 2000; Colón et ál., 2003).

En la dimensión espacial se distinguen tres tipos de ciudad, de acuerdo con sus funciones: la compacta, la metrópolis y la megalópolis urbano-regional (tabla 3.1). Estas transformaciones se van presentando a lo largo de la historia. Por su tamaño, Bogotá es una metrópolis que comienza a tener características propias de la megalópolis, pero debido a que ha estado sujeta a un crecimiento y a un proceso de conurbación acelerado, el cumplimiento de las funciones correspondientes a cada tipo de ciudad es muy asimétrico. Desde el punto de vista de la regulación del espacio, el hábitat, la vivienda, la economía y los servicios públicos, cada vez es más difícil comprender a Bogotá y su problemática desde los límites institucionales que la definen como ciudad. Por esta razón es necesario introducir las nociones de metrópolis y megalópolis.

El ordenamiento del territorio y el manejo del suelo inciden en el desarrollo humano gracias a la configuración del hábitat<sup>1</sup>. La primera columna de la tabla 3.1 describe las oportunidades que la ciudad espacial ofrece para el desarrollo humano y las libertades de las personas se amplían si la ciudad avanza en los aspectos señalados.

### A. CIUDAD-REGIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La megalópolis está directamente vinculada con la noción de ciudad-región. Y esta realidad tiene expresiones económicas, fiscales, ambientales, administrativas, entre otras. El 80% del valor agregado de los bienes de la canasta básica se producen y consumen en el mercado interno de la ciudad-región (Bogotá y la zona radial que cubre Ibagué, Villavicencio y Tunja)<sup>2</sup>. La consolidación de este mercado interno tiene potencialidades que no se han explotado suficientemente. Ahora que está al orden del día la preocupación por la seguridad alimentaria, y que los altos precios de los bienes que consumen los pobres han llevado a replantear la política agropecuaria, la importancia de la ciudad-región adquiere una nueva relevancia.

<sup>1</sup> “(...) no hay ciudad sin habitantes... las políticas integrales de hábitat son esencialmente políticas de vivienda y desarrollo urbano” (Giraldo et ál., 2006:14).

<sup>2</sup> Y correlativamente, “(...) el volumen de exportaciones de Bogotá es muy pequeño. La economía bogotana en la década de los noventa, solo vendió al exterior, en promedio, el 4,5% de su producción. En el caso del área circundante, el volumen e importancia de este sector es mayor, principalmente por las flores” (Garay y Molina, 2003:105). Fajardo (2007:6) encuentra que “(...) 19 municipios de la sabana de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima proveen el 80% de las necesidades de alimentos de Bogotá, las cuales se satisfacen en 94% con bienes de procedencia nacional”. A pesar de que Bogotá es una economía cerrada, la producción de bienes transables (3/4 partes) predomina sobre la de no transables (1/4 parte). Los transables son los bienes que de alguna manera compiten con los producidos en el mercado internacional. Los no transables (como la vivienda) no compiten con los provenientes del mercado internacional.

**TABLA 3.1**

**FUNCIONES FÍSICO-ESPACIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN ESCALA URBANA**

<b>OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO HUMANO</b>	<b>BÁSICAS-CIUDAD COMPACTA</b>	<b>METRÓPOLIS</b>	<b>MEGALÓPOLIS URBANO-REGIONAL</b>
Hábitat, acceso al suelo y a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reglamentación y zonificación del uso del suelo</li> <li>→ Provisión de vivienda popular a bajo costo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reglamentación y aprovechamiento de las externalidades generadas por el uso del suelo</li> <li>→ Obtención de plusvalías</li> <li>→ Política de vivienda</li> <li>→ Proyectos de renovación urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Ordenamiento territorial a escala regional</li> <li>→ Coordinación fiscal con los municipios vecinos</li> <li>→ Sostenibilidad y convergencia</li> <li>→ Integración metropolitana de la prestación de servicios</li> </ul>
Movilidad vehicular y peatonal	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Construcción de infraestructura vial</li> <li>→ Provisión y organización del transporte colectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Provisión y organización del transporte masivo multimodal</li> <li>→ Consolidación del sistema integrado de transporte público (SITP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Desarrollo de sistemas integrados multimodales de transporte regional</li> <li>→ Tren de cercanías</li> </ul>
Accesibilidad y espacio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Desarrollo del espacio público</li> <li>→ Valoración del espacio público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Desconcentración funcional intraurbana (promoción de una ciudad multicéntrica)</li> <li>→ Distribución equitativa de equipamientos urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Descentralización regional, reordenamiento y planeación funcional</li> <li>→ Desarrollo de redes de equipamientos culturales</li> </ul>
Servicios públicos y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Construcción de redes para la prestación del servicio (agua potable, evacuación de desechos, energía) y para las telecomunicaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Cobertura total y permanente del servicio y provisión de sistemas masivos de comunicación</li> <li>→ Desarrollo de la infraestructura necesaria para la implementación de nuevas tecnologías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Integración en la prestación de servicios públicos (empresas multiplanta) y extensión e integración regional de las redes de telecomunicaciones</li> </ul>
Preservación del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Regulación medioambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Regulación y conservación medioambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Construcción de sistemas metropolitanos y regionales de conservación, y creación de parques naturales y recreativos.</li> </ul>

El tema de la ciudad-región es tan complejo que desborda el alcance de cualquier arreglo que se realice con la institucionalidad actual. El tamaño de las economías comprometidas, y la magnitud de los programas y proyectos que es necesario emprender, requieren que se acuerde un tratamiento a escala subnacional. Ello supone no solo que haya un traslado de decisiones desde las entidades territoriales locales y el departamento hacia una institución de carácter metropolitano o regional, sino también que la nación renuncie a algunas de sus competencias en los campos tributarios y de inversión. La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (2005a, 2005b), que comenzó en la segunda administración de Antanas Mockus en 2001, debe recibir un mayor impulso con el fin de fortalecer los proyectos comunes.

Mientras se avanza en la consolidación de una forma administrativa que permita organizar los procesos de la ciudad-región, es necesario profundizar en el manejo de los instrumentos urbanos ofrecidos por la Ley 388 de 1997. Gracias a esta norma, Bogotá y las demás entidades municipales disponen de un marco legal que consagra la función pública del urbanismo. La norma permite determinar el alcance que tiene la gestión municipal del suelo frente a los derechos y las obligaciones de los propietarios de inmuebles, y sobre los demás agentes del mercado inmobiliario en trance de urbanizar o edificar.



EN LA DIMENSIÓN ESPACIAL SE DISTINGUEN TRES TIPOS DE CIUDAD, DE ACUERDO CON SUS FUNCIONES: LA COMPACTA, LA METRÓPOLIS Y LA MEGALÓPOLIS URBANO-REGIONAL.

Esta ley representa una revolución silenciosa en el ámbito jurídico sobre la práctica urbanística colombiana, en la medida en que constituye la aplicación más extensa y sistemática que se ha dado al principio de la función social y ecológica de la propiedad, establecido en 1936 y reformulado en la Constitución de 1991. Este principio ha sido asumido en la norma, ya no solo como fundamento para apoyar decisiones o acciones excepcionales de la autoridad pública, sino como principio de aplicación permanente en todas las actuaciones relacionadas con el aprovechamiento de los suelos urbanos.

En conjunción con la función pública del urbanismo, dicha reglamentación le atribuye a los municipios la competencia para calificar los derechos del propietario o, para decirlo de manera menos elíptica, determinar los límites de su derecho a construir, y establecer las cargas económicas o las obligaciones con respecto a la ciudad que conlleva el ejercicio de este derecho.

De manera congruente, a partir de estos principios rectores la ley también autoriza a los municipios a imponer el cobro de la participación en plusvalía y ejecutar repartos de cargas (costos) y beneficios en procesos de expansión del área urbanizable o de urbanización de suelos no construidos. Estos son instrumentos para atender la sostenibilidad fiscal del desarrollo urbano, asegurar la equidad

### RECUADRO 3.1

#### LA PLAZA MAYOR

La nomenclatura de las calles de Bogotá es también singular y nueva: lo que en otras ciudades se llama *calle*, allí se llama *carrera*, y lo que entre nosotros se llama *quarteirao* y en Caracas *cuadra*, allí tiene el nombre de *calle*. Se designan las carreras por los nombres de ciudades o secciones de territorio: y las calles por número. Pero en Bogotá, así como en todas partes, las disposiciones legales tienen poca fuerza para alterar las costumbres antiguas en este ramo; y a pesar de que las calles que conducen de la plaza de la Catedral tienen en sus esquinas escritos con letras grandes y bien visibles los títulos de Carrera del Norte y Carrera Venezuela, y la que de allí hasta la plaza de San Agustín el de Carrera Bogotá; la buena gente de Bogotá las conoce y las nombra como Calle Real, Calle de Florián y Calle de San Juan de Dios, los nombres que tenían en los tiempos coloniales.

Al salir por la carretera de Facatativá (por la que entré) y por la del norte o de Tunja, se camina cerca de media legua por una alameda de sauces intercalados con rosales floridos, que en las tardes de buen tiempo y especialmente los domingos, es muy frecuentada por bellas damas elegantemente vestidas a la francesa, y por numerosos caballeros. La misma carrera del Norte, hacia afuera de la plaza de San Francisco, también se alarga bastante y con su calzada macadamizada forma un excelente paseo público.

La plaza de la Catedral en Bogotá es una de las más bellas que conozco en la América española. Uno de sus lados está ocupado por la Catedral, edificio de piedra de cantería, elegante y suntuoso, con dos torres completas (cosa rara en América del Sur) y con una capilla de Santísimo al lado. La mitad de este lado de la plaza está ocupada por una casa de dos pisos, con una arcada de planta baja, donde está la aduana de Bogotá. Todo el frente de los edificios de este lado está adornado con una plataforma de grandes lajas, a la que llaman el Altozano, de la cual se baja al recinto de la plaza por seis gradas también de piedra; y sobre esta plataforma se reúnen diariamente muchos ciudadanos de Bogotá a tomar el fresco de la tarde y a hacer ejercicio. El lado opuesto está ocupado por un gran edificio de dos pisos, que también tienen en el pavimento de la calle una arcada que imita las galerías del Palais Royal. Ocupan esta arcada diferentes tiendas de libros, de modas, confiterías y la oficina de correos; y tres grandes portones que hay entre estas tiendas dan entrada a los salones del Congreso, a la Secretaría de Hacienda y a la casa del gobierno provincial. Este edificio está coronado por una azotea que domina la vista de toda la ciudad. El interior de los salones del Congreso es extremadamente desahogado y elegante.

El tercer lado de la plaza está ocupado por casas particulares, todas de dos pisos y con balcones; y finalmente el



entre propietarios, y entre estos y la comunidad, así como castigar los brotes especulativos de los mercados inmobiliarios en contra de los demandantes de menores ingresos. Además, fortalece la capacidad de los municipios para intervenir con eficacia en el manejo y la disponibilidad de suelos, especialmente en los mercados relacionados con la vivienda popular por intermedio de planes parciales, y la autorización para adelantar expropiaciones y enajenaciones forzosas en aras de asegurar el cumplimiento de los planes de ordenamiento urbano.

A pesar de todas las bondades de la Ley 388, en Bogotá la gestión del suelo urbano ha sido ineficaz. Parecería como si el Gobierno local, los concejales y la ciudadanía no fueran conscientes de la potencialidad de los instrumentos ofrecidos por la norma, tanto por el lado fiscal, como en materia de ordenamiento urbano.

La Ley 388 es el punto de partida para el urbanismo contemporáneo. Los logros que ha conseguido Bogotá en la aplicación de la norma todavía son muy débiles. Desde la perspectiva financiera, esta ley tiene la enorme ventaja que permite poner en práctica los principios del teorema George-Hotelling-Vickrey (GHV). La participación en plusvalías es una forma de obtener recursos bastante compatibles con el balance que añoraba Vickrey entre los beneficios y los costos de la aglomeración.

### RECUADRO 3.1



cuarto lado, así como toda la manzana que le corresponde, es la sede de un magnífico edificio que con el nombre de Capitolio deberá ser un día la residencia de los poderes políticos de la Nueva Granada. De él existen apenas el plano en papel y los cimientos de piedra de cantería; y por sus dimensiones se puede prever que este suntuoso palacio, por no estar en proporción con los recursos del país, tarde se concluirá.

En el centro de esta bella plaza está colocada una estatua de bronce de Bolívar sobre un pedestal de mármol. Es una obra maestra del escultor Tenerani y fue regalada al congreso granadino por el ciudadano José París.

En la plaza de Bogotá (excepto cuando su uso es reclamado para ceremonias extraordinarias) tiene lugar todos los jueves y viernes el mercado general de la ciudad que, como ya dije, reúne los frutos de todos los climas y es extremadamente variado. Ahí se ofrecen en venta, expuestos a la intemperie o cuando muchos abrigados por ligeras tiendas de lona, no solo comestibles sino telas para el vestuario, teniendo cada objeto su lugar marcado. Todos los días de mercado, allí se encuentra abundancia de *ruanas* (ponchos pequeños), hamacas, mantas del Socorro y otros tejidos de manufactura indígenas. Allí van por la mañana las bogotanas a mercar frutas y flores y a proveerse de todo lo necesario, con excepción de

pescado. Este artículo, del que solo hay una especie en el río Funza, al que llaman capitán, tan bueno que si, de mí dependiera, ya lo hubiera promovido a coronel, lo venden por las calles los mismos indios que lo pescan: es una especie de anguila o lamprea.

La plaza más importante de Bogotá es, después de la plaza de la Catedral, la que se llama Santander y el pueblo se llama de San Francisco. Por un lado tiene el convento de este santo, por el otro un cuartel de soldados, en el centro una fuente y en uno de los lados, aislada, la capilla del humilladero, la primera iglesia que levantaron los conquistadores y que es cuidadosamente conservada como un monumento histórico. Es un pequeño edificio de cuatro brazas de largo, tres de fondo, tres de ancho y extremadamente bajo. La he visto siempre abierta y visitada por numerosos devotos; y en su recinto se conserva un gran crucifijo que desde tiempo inmemorial está destinado a acompañar a los condenados al cadalso.

No hay nada notable para recordar en las otras plazas y plazuelas. Hay cuatro fuentes en la ciudad.

**Mario Germán Romero**

*Bogotá en los viajeros extranjeros del siglo XIX*

Alcaldía Mayor, Serie Biblioteca de Bogotá

Villegas Editores, 1990



Y más allá de los alcances de la Ley 388, es pertinente afirmar que Bogotá no ha aprovechado las oportunidades del ordenamiento urbano, a pesar de que dispone de herramientas institucionales suficientes para gestionar el suelo. Uno de los instrumentos más importantes para incidir en el acceso al suelo y a la vivienda es la planeación urbana. La configuración de los diferentes instrumentos de planeación y gestión urbana como el plan de ordenamiento territorial (POT), los planes zonales, los planes parciales, etc., todavía no reflejan un adecuado aprovechamiento de su potencialidad<sup>3</sup>.

En julio de 2000 Bogotá adoptó, en el nuevo marco jurídico, su primer plan de ordenamiento territorial consignados en el POT del Decreto 619 del 28 de julio de 2000, con 517 artículos. Desde entonces el sistema de planeamiento ha evolucionado y adquirido un perfil más estratégico; pero, presumiblemente por inexperiencia en el manejo del nuevo enfoque y debido también a la rutina burocrática, la proliferación normativa no ha cesado. Sería conveniente que se hiciera una revisión del POT, porque la ciudad tendría una excelente oportunidad para repensar su ordenamiento territorial a partir de principios como la inclusión, la no segregación y el aprovechamiento de las potencialidades endógenas de la megalópolis.

### 1. El aeropuerto El Dorado

La operación del aeropuerto El Dorado es un buen ejemplo de la incapacidad que ha tenido la ciudad para aprovechar todas las posibilidades urbanísticas y económicas de la concesión. Allí es evidente la afectación de doble vía que viene ocurriendo: las áreas urbanas vecinas al aeropuerto están perdiendo su calidad y la ciudad está desperdiciando la oportunidad de contar con un buen aeropuerto. La expansión, tal y como se está realizando, es una amenaza para la ciudadanía que habita en su entorno, y el desarrollo de zonas de vivienda en el vecindario está llevando a que este equipamiento estratégico sea inviable. Lo más grave es que la actual concesión lleva a ejecutar un plan inconveniente, subdimensionado y desarticulado, que no permite prever una solución a los problemas actuales ni el aprovechamiento de las oportunidades que están a la mano.

Existían todas las condiciones para desarrollar el proyecto con la perspectiva de una ciudad-aeropuerto. Se trata de obtener beneficios de las oportunidades que surgen de un aeropuerto como polo de desarrollo, mediante la articulación de estrategias comerciales, empresariales y de planificación. Una ciudad-aeropuerto no se mantiene aislada en los límites del puerto, sino que forma parte de una estrategia regional más amplia, basada en los sistemas de movilidad regional y nacional. La forma estrecha como se ha mirado el futuro del aeropuerto olvida que en Latinoamérica, El Dorado es el tercer aeropuerto en pasajeros y el primero en manejo de carga.

En el mundo los aeropuertos han pasado de ser meros terminales de transporte para constituirse en una oportunidad para crear fuentes de empleo, desarrollar zonas de actividad empresarial y consolidar centros vitales de logística y distribución. Los recursos ya no provienen exclusivamente de la propia actividad aeroportuaria. Se observa una diversificación de fuentes, que conlleva una disminución del peso relativo de las tarifas por pasajeros y carga, y un crecimiento sobre la importancia de operaciones relacionadas de manera indirecta con la actividad aeroportuaria. Los casos de Ámsterdam y Fráncfort ilustran el proceso.

<sup>3</sup> No obstante las limitaciones señaladas, Bogotá recibió el premio León de Oro en la X Exhibición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia (2006), cuyo tema era "Ciudades: arquitectura y sociedad". El premio destaca la implementación de políticas urbanísticas más humanas, orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes.



En Ámsterdam los ingresos por actividades distintas a las aeroportuarias son del orden del 51%, y en Fráncfort equivalen al 31%. En ambos casos es clara la tendencia al crecimiento de las fuentes adicionales.

El POT (Decreto 190 de 2004) ofrece los instrumentos necesarios para que se hubiera avanzado en la dirección adecuada. En el artículo 71 propone conformar la gran plataforma para la exportación, promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región y consolidar el área como centralidad nacional e internacional.

En la operación estratégica se fijan los siguientes objetivos: a) articular e integrar de manera funcional El Dorado con su entorno regional y con Bogotá; b) adelantar la renovación urbana para reconvertir el suelo hacia usos concordantes con un aeropuerto de talla mundial; c) promover la generación de riqueza como proceso urbano más allá de las actividades propias del funcionamiento interno del aeropuerto; d) ordenar las áreas adjuntas (Engativá, Fontibón) y resolver los impactos negativos para su población; e) aprovechar las ventajas de



localización relativa del aeropuerto, y f) resolver la baja accesibilidad del aeropuerto hacia la ciudad y la región.

Desde su construcción inicial el aeropuerto cambió el panorama de la ciudad, creando condiciones favorables para la expansión hacia el occidente. El Dorado se hizo en los límites de la ciudad, en zonas que entonces estaban desprovistas de vivienda, pero con el tiempo esta situación cambió. Dejó de ser periférico y fue estableciendo modelos muy complejos de integración con la estructura urbana. Tiene la ventaja de estar ubicado cerca al centro de la ciudad, y a su alrededor se han ido desarrollando polos de servicios y negocios.

Aún sin que existiera una planeación previa y adecuada, transformó el occidente de la ciudad. La actual fase del proyecto plantea nuevos retos relacionados con las dinámicas urbana y regional. El desarrollo de la actividad aeroportuaria en diversas ciudades del mundo indica que en el mediano y largo plazos, este equipamiento termina por incorporarse al tejido urbano. Este proceso es inevitable. El nuevo proyecto debe pensarse en el marco de una ciudad-aeropuerto. El Dorado tiene que mirarse no solo desde la perspectiva estrecha de la concesión, sino como la oportunidad de consolidar una ciudad más compacta y densa.

La forma como se realice su reestructuración tendrá implicaciones definitivas en el desarrollo futuro de Bogotá y la región. Si al plan del aeropuerto se le agregan el desarrollo de las operaciones estratégicas de Usme, centro y norte, Bogotá tiene la oportunidad de reordenar una parte importante del espacio urbano. Y en la modelación del nuevo panorama urbanístico es factible avanzar hacia una ciudad menos segregada y más incluyente. La adopción de los planes zonales, parciales y la renovación urbana deben consolidar el “derecho a la ciudad” (Alcaldía Mayor de Bogotá y Empresa de Renovación Urbana, ERU, 2007).

## **B. MOVILIDAD**

La primera necesidad colectiva de cualquier tipo de ciudad es la movilidad. La aglomeración reduce las distancias, y esta es una de las razones que explica la existencia de las ciudades (Fujita, Krugman y Venables, 1999; Krugman, 1992; Vickrey, 1977). A finales de la década de los noventa la situación del transporte en Bogotá presentaba un panorama desalentador. La ciudad disponía de un número mayor de autobuses y taxis que otras ciudades de Latinoamérica, la construcción de la malla vial se encontraba atrasada alrededor de veinte años, y la velocidad en algunas vías no alcanzaba a los 5 kilómetros por hora. Antes, como ahora, la asignación de las rutas del transporte colectivo no respondía a criterios técnicos, sino a cuotas políticas. Ninguna administración ha logrado transformar la lógica clientelista de la asignación de rutas, por concursos que estimulen el desarrollo empresarial de los transportadores.

### **1. Transmilenio y el transporte público colectivo**

En movilidad, el avance más significativo ha sido Transmilenio (TM). Redujo en 32% el tiempo de viaje, aumentó la velocidad de los vehículos en 25% (pasó de 16,8 a 20 kilómetros/hora), disminuyó de 23 a 17% la proporción de personas que gastaban más de una hora de viaje, redujo la contaminación en 9% y la accidentalidad en 90% (Echeverri, Ibáñez e Hillon, 2004). Las dos fases cubren 84 kilómetros de vías troncales, por las cuales ruedan 841 buses articulados a una velocidad promedio de 26,5 kilómetros/hora. Sin embargo, en la hora

pico en la mayor afluencia de tráfico el sistema TM solo alcanza a movilizar alrededor de 122.000 pasajeros, que equivalen al 20% de la demanda total del transporte colectivo. El resto es atendido por buses, busetas y microbuses que conforman otro subsistema, el del transporte público colectivo (TPC), dando lugar así a una dualidad de sistemas y regulaciones que generan ineficiencia y lesionan el interés público.

La puesta en operación de TM suponía una reducción progresiva del parque automotor de buses y busetas pertenecientes al TPC. A corto plazo, ello debería traducirse en una notable disminución de la congestión. Y a mediano plazo en un reasignación de los recursos de inversión destinados a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial. Infortunadamente, el proceso no ha transcurrido en la forma prevista. Aun cuando un cierto número de buses y busetas han sido retirados de circulación para sustituirlos por megabuses articulados de TM (la denominada “chatarización”), otros vehículos se han seguido incorporando al TPC, gracias a prácticas astutas que han logrado burlar las políticas emanadas de las entidades distritales del transporte. También se han presentado fallas en la regulación y el proceso de puesta en marcha del sistema de transporte masivo.

De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), y sin contar con un número incierto de vehículos que transitan fraudulentamente sin tarjeta de operación, Bogotá tiene 20.162 buses, busetas y microbuses con tarjeta electrónica de operación vigente. Estos vehículos movilizan diariamente siete millones de personas y realizan 5,7 millones de viajes. El TPC comprende 517 rutas. De acuerdo con los estudios de la SDM, el sistema podría funcionar de manera óptima con 186 rutas y 12.546 vehículos. En resumen, la ciudad dispone de un exceso de alrededor de 8.000 vehículos, que ejecutan diariamente recorridos en extremo ineficientes. Como de todas maneras la demanda ha experimentado un cierto desplazamiento en dirección a TM, y de acuerdo con las cifras del plan de movilidad, en el TPC se ha presentado una caída persistente del índice de pasajeros transportados por kilómetro (IPK), de 1,67 en 2001 a 1,39 en 2004 y a 1,36 en 2005.

Si la oferta se regulase exclusivamente por condiciones de mercado, esta abrupta caída del IPK se debería haber traducido en un descenso de las tarifas y, a continuación, en una salida del mercado de los propietarios de los vehículos más ineficientes. Sin embargo, las evidencias desafían los presupuestos económicos y esto solamente se puede explicar precisamente por los fallos en la regulación y la organización de los sistemas. De hecho, se ha configurado una estructura dual en la organización de los sistemas de transporte público que no resultan complementarios, y su integración en un sistema único todavía plantea retos formidables y que más bien compiten, de manera desleal, entre sí.

De acuerdo con la actual estructura tarifaria<sup>4</sup>, si el número de usuarios por vehículo disminuye, la tarifa se ajusta hacia arriba trasladando los mayores costos y la ineficiencia resultante hacia el usuario. Si el número de pasajeros es muy bajo y de vehículos es alto, la tarifa sube. Las ineficiencias del sistema terminan siendo absorbidas por el pasajero. Por otro lado, la empresa de transporte público colectivo no asume la responsabilidad de la operación, ya que la autorización de prestación del servicio no se da bajo concesión sino mediante permisos de operación, que son actos administrativos sin retribución por parte de las empresas,

<sup>4</sup> La tarifa del TPC, –reglamentada por el Ministerio del Transporte por medio de la Resolución 4350 de 1998, fija una tarifa operativa (TO), que es igual a los costos fijos (CF) más los costos operativos (CO), más los costos de capital (CK), dividido por el número de pasajeros (N).



lo cual las convierte en típicos *free riders* del espacio público. Su función básica se reduce a cobrar por afiliar grandes o pequeños propietarios indistintamente y, por ello, no les preocupa disminuir la congestión. Además, la estructuración tarifaria incentiva sobre todo a los pequeños propietarios a mantener en servicio vehículos obsoletos, o a invertir en la adquisición de vehículos adicionales, al eliminar la percepción de que puede existir algún riesgo tarifario.

Los intereses de cada agente riñen con criterios empresariales modernos. El afiliador está interesado en aumentar el número de vehículos, pero no asume los riesgos ni los costos de la operación. No le interesa la situación de los vehículos y no es responsable directo del pago de la seguridad social. El propietario recibe ingresos en función del número de pasajeros transportados y asume los costos operativos y de mantenimiento, y es responsable por la inversión de capital. Fomenta la “guerra del centavo” y la operación ilegal y los ingresos del conductor dependen del número de pasajeros transportados, y responde por la eficacia de la operación por medio de la “guerra del centavo”.

De manera muy diferente, las empresas del sistema de transporte masivo (Transmilenio, TM) operan bajo esquemas de concesión e, incluso, están obligadas a pagar 20 millones de pesos por cada megabús que incorporen a su flota. El elemento clave de su estructuración tarifaria es el costo ajustado por kilómetro efectivamente recorrido (a más kilómetros recorridos mayor ingreso). El ajuste en el costo por kilómetro recorrido se aplica en función de la variación de los precios de una canasta de insumos, de tal modo que a lo largo del tiempo se ha incrementado mes tras mes. El ingreso del operador varía directamente con los kilómetros recorridos y el incremento de los costos, e inversamente con la variación positiva del IPK. En todo caso, si el IPK estimado y aplicado por el agente regulador (Transmilenio S.A.) resulta inferior al real, la ganancia adicional va a parar a los ingresos del operador<sup>5</sup>.

El caso de TM representa una concesión favorable al operador. La forma como se hace la regulación lleva a este resultado. El regulador busca el equilibrio entre los costos licitados y los ingresos del operador, con el fin de garantizar la viabilidad de la operación, pero no se ocupa de la eficiencia en sentido económico. Y por esta razón no captura en beneficio de los usuarios estos eventuales excedentes o cuasirrentas. Los excedentes podrían utilizarse en favor de los usuarios de maneras muy diversas (menor tarifa, gratuidad para un grupo de la población, zonas verdes, etcétera)<sup>6</sup>. La desmejora que se ha presentado en la calidad del servicio de TM podría derivarse de estos condicionamientos estructurales. Los operadores están interesados en mantener un tamaño de flota subóptimo, generando congestión en las estaciones y los vehículos para mantener un elevado IPK. Estos incentivos contrastan con los del TPC, que busca llegar a una ocupación baja. En la práctica se está presentando una situación absurda, en la que TM y el TPC están compitiendo. Pero, sobre todo, compiten con incentivos contrarios.

En cuanto a la competencia desleal, el asunto radica en la carrera de los competidores por aprovechar en términos económicos el espacio público y la inversión pública hundida. De un lado, en favor de la captura de rentas puras, en el caso de las empresas afiliadoras, y de rentas monopolísticas, por parte de los propietarios de las grandes flotas del TPC, y de otro, a costa de la calidad del servicio en TM por parte de los operadores, para obtener sobreganancias en la

<sup>5</sup> González, et ál. (2006) encontraron que los operadores habrían recibido un excedente de 63.314 millones de pesos, 11,5% más sobre el valor de los costos contractuales, como resultado de un IPK estimado entre 2001 y 2004 en forma persistente inferior al IPK realmente observado.

<sup>6</sup> Estas reflexiones se amplían en IDH-Bogotá (PNUD 2006a, 2006b) y Duarte (2006).



EN MOVILIDAD,  
EL AVANCE MÁS  
SIGNIFICATIVO HA  
SIDO TRANSMILENIO  
(TM). REDUJO EN 32%  
EL TIEMPO DE VIAJE,  
AUMENTÓ LA VELOCIDAD  
DE LOS VEHÍCULOS EN  
25% (PASÓ DE 16,8 A  
20 KILÓMETROS/HORA),  
DISMINUYÓ DE 23  
A 17% LA PROPORCIÓN  
DE PERSONAS QUE  
GASTABAN MÁS DE UNA  
HORA DE VIAJE, REDUJO  
LA CONTAMINACIÓN EN  
9% Y LA  
ACCIDENTALIDAD  
EN 90%







operación. Ambos subsistemas tienden a inflar los costos de operación, siempre sobre un piso tarifario cada vez más elevado. Los principales afectados resultan ser los estratos de bajos ingresos que terminan asumiendo la mayor parte de los costos del sistema.

Para el conjunto de la población, la ineficiencia de todo el sistema de transporte (incluyendo a los carros privados) se traduce en un costo creciente de la malla vial y en una menor disponibilidad de recursos para otros fines. En la práctica, toda la ciudadanía paga los costos de esta ineficiencia mediante impuestos, contribuciones de valorización y la propia sobretasa a la gasolina (esta se traslada al usuario del transporte). Los ganadores son los operadores de TM, las empresas afiliadoras y los propietarios de las grandes flotas del TPC. Los pequeños propietarios y los conductores de los vehículos del TPC son los principales agentes, pero, al mismo tiempo, también son las víctimas de las formas de organización empresarial y del *modus operandi* del sistema. Los conductores deben someterse a largas horas de trabajo, en pésimas condiciones y sometidos a la “guerra del centavo”, sin vinculación laboral estable y sin seguridad social.

Transmilenio también representa un nuevo modelo de gestión (apertura de licitaciones públicas, interacción entre agentes y componentes del sistema, avance en los sistemas de control, mejoramiento de las condiciones laborales de los conductores, etcétera). Las últimas administraciones han promovido la movilidad no motorizada (peatonal y en bicicleta), mediante medidas pedagógicas como el “Día sin carro”, que ha tenido buen apoyo en la ciudad y que ahora se replica en otras partes. La construcción y el mejoramiento de andenes y el desarrollo de una amplia red de ciclorrutas, más de 350 kilómetros. El 4% de la población usa bicicleta.

Un indicador clave de movilidad es la longitud de viajes, por distintos motivos, desde el lugar de residencia hasta los destinos que los motivan. Este indicador, puesto en relación con el índice de estratificación del lugar de origen, puede arrojar bastante luz sobre las situaciones que enfrentan los más pobres. Los mapas 3.1 y 3.2 ilustran las diferencias entre los ricos y los pobres. Los ricos se demoran menos tiempo para ir al trabajo (mapa 3.1) y los pobres se demoran menos tiempo para ir al sitio de estudio (mapa 3.2). La distribución de equipamientos educativos es bastante accesible. Los niños pobres viven relativamente cerca de la escuela. No obstante, todavía es necesario hacer un mayor esfuerzo para reducir el tiempo de desplazamiento hacia el colegio.

Las cuatro localidades cuyos residentes realizan en promedio los viajes más largos hacia el sitio de trabajo –cuyos recorridos varían entre un máximo de 15,03 kilómetros y un mínimo de 9,26 kilómetros– son, en su orden, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Tunjuelito. Estas localidades son habitadas por los estratos 1 a 3 y, predominantemente, por el estrato 2. Los habitantes de Chapinero recorren la menor distancia (5,78 kilómetros).

El balance final es muy similar entre ricos y pobres. En promedio, para ir al sitio de trabajo y de estudio, las personas del decil uno se demoran 38,83 minutos, las del decil ocho 39,11 minutos, las del decil nueve 37,09 y las del decil diez 32,13 minutos. Los datos indican que no hay diferencia significativa en el tiempo de desplazamiento de los ricos y de los pobres (PNUD, IDH-Bogotá, 2006a y 2006b). El menor tiempo que demoran los pobres para ir al estudio se compensa con el menor tiempo que destinan los ricos para ir al trabajo.

## RECUADRO 3.2

### SOACHA: ¿ESTALLIDO URBANO EN EL VECINDARIO?

Soacha es un SOS para desactivar las alarmas que se prenden cuando se compara la capacidad de la gran urbe bogotana para generar oportunidades de desarrollo humano, con el estallido urbano latente que las amenaza o las niega, separado apenas por los límites de los mapas y jurisdicciones legales.

En la cotidianidad, Soacha es percibido como uno de los grandes barrios problemáticos del suroccidente de Bogotá, a pesar de que es el municipio más grande del departamento de Cundinamarca y su población cercana a los 400.000 habitantes es mayor a la de cualquier otra ciudad intermedia del país. Su transformación reciente obliga a reflexionar por qué el desarrollo del Distrito Capital debe estar en sintonía con el mundo global, y ser incluyente con la región y convergente con la nación.

El carácter metropolitano de Bogotá y su nexo creciente con la ciudad-región (o también región-capital, como la llaman otros), requiere acciones de escala subnacional, una institucionalidad regional especial, la renuncia de la nación a algunas de sus competencias y la coordinación con el Distrito y otros entes territoriales. Estos aspectos toman relevancia en especial cuando se trata de temas como, por ejemplo, los respectivos planes de desarrollo, asuntos globales como la seguridad alimentaria, el Tratado de Libre Comercio (Tlc) con Estados Unidos y la tasa cambiaria.

En ese sentido también resulta necesario realizar procesos de concertación en ejes como:

- La gestión ambiental y el ordenamiento territorial
- Los procesos presupuestales, fiscales, tributarios y tarifarios
- Las respectivas estrategias de cooperación internacional para que sean convergentes y complementarias
- Las alianzas estratégicas con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional.

#### **Primacía demográfica e industrial en la red urbana nacional**

El proceso de modernización de Colombia se apartó del típico modelo centro-periferia, en el que por lo general la capital del país terminaba convertida en un centro urbano de mayor jerarquía. Hasta mediados de la década de los setenta Bogotá compartió su primacía en el ordenamiento jerárquico de la red urbana nacional

con Medellín, Cali y Barranquilla (fenómeno conocido como “cuadricefalia regional”). Desde entonces, el peso específico del Distrito Capital y su entorno geográfico se ha incrementado en forma progresiva desde el punto de vista demográfico e industrial. El valor agregado generado en Bogotá ha ido aumentando su participación frente a de las otras ciudades.

#### **Expansión metropolitana, aglomeración, centralización y conurbación**

Se considera que la expansión metropolitana y la aglomeración caracterizan hoy la dinámica urbana y socioeconómica de la ciudad central: la metrópolis se expande incorporando un número adicional de centros urbanos (ubicados entre 31 y 44 kilómetros) y segmentando el territorio entre la aglomeración metropolitana propiamente dicha y los sistemas subregionales (subcentrales) y periféricos. En forma simultánea, ocurren procesos de centralización y conurbación, es decir, se concentra la mayor proporción de la población regional y metropolitana en la ciudad central y su periferia inmediata, provocando conurbación (unidad funcional), con centros como Soacha.

Investigaciones desarrolladas en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca dan cuenta de que, al año, el Distrito recibe unos 180.000 nuevos habitantes y el departamento 37.000; lo que podría significar que en veinte años cerca de 4,2 millones de personas nuevas la convertirán en la cuenca migratoria más dinámica del país. Se prevé, de igual modo, que el saldo neto de migrantes entre 1995 y 2020 no será inferior a 1,3 millones, de los cuales el 88% se asentaría en el Distrito. El aumento neto de la población es estimulado por las corrientes migratorias, mientras se desacelera el crecimiento natural por bajas constantes en las tasas de fecundidad.

La centralización ocurre porque los vecinos y Bogotá presentan tasas de crecimiento más elevadas que los demás municipios del departamento. El 41% del incremento neto de sus habitantes, entre 1995 y 2010 tendrá lugar solamente en Soacha, y el 56% restante en Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá y Chía, municipios que también avanzan en el proceso de conurbación.

En 2020 Bogotá, Soacha, Chía, Funza, Madrid y Mosquera conformarán una inmensa conurbación o megalópolis policéntrica de aproximadamente 10,7 millones de habitantes.



## RECUADRO 3.2



### Se recompone la ocupación del territorio en la región Bogotá-Cundinamarca

La fuerza gravitacional de la metrópolis se siente en los municipios vecinos. Las dinámicas de crecimiento poblacional de cabeceras provinciales como Girardot, Facatativá y Zipaquirá tiene que ver con fuerzas autónomas pero, sobre todo, con su cercanía a Bogotá.

Las personas llegan a Soacha y a otros municipios vecinos en forma desordenada porque:

- Hay desarticulación entre los planes de ordenamiento territorial, las políticas de precios y usos del suelo y las dinámicas de desarrollo regional.
- Se presentan asimetrías tributarias que podrían cerrarse, por ejemplo, racionalizando y armonizando exenciones, unificando métodos de control a la evasión e igualando tarifas.
- Se percibe una debilidad institucional, que es aprovechada o cooptada por poderes fácticos que encuentran más margen de acción en los municipios vecinos que en la capital, por ejemplo, empresas expulsadas por las normas y controles del Distrito, cuatrocientas de las cuales no cumplen con patrones ambientales mínimos; o urbanizadores pirata que propician disfuncionalidad de la ciudad por desequilibrio entre viviendas e infraestructuras urbanas, en un municipio donde el 85% del suelo se destina a uso residencial y mixto, el 10% al industrial y el 5% a otras actividades.

Los tres factores van en contravía de la deseable desconcentración ordenada de la población y de la actividad productiva, mediante una red articulada de ciudades que se integran y funcionan como un solo sistema y estrechamente comunicadas, según el escenario proyectado por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

### Desactivar el problema urbano en Soacha

En perspectiva urbana, se niega el desarrollo humano cuando, por ejemplo, se carece de una vivienda digna para habitar en la ciudad, cuando la seguridad ciudadana no se dispensa a todos por igual, y cuando no se les garantiza especial protección a quienes viven en condiciones de vulnerabilidad. Los habitantes de Soacha, y especialmente los más desprotegidos, esperan que con el liderazgo del Estado se les reparen los daños, se les restablezcan sus derechos y se tomen medidas que eviten la repetición de los hechos que los vulneran.

La atención a población en situación de desplazamiento, la reincorporación de ex combatientes, la lucha contra los enclaves mafiosos y los traficantes de armas, son esfuerzos que buscan mejorar el desarrollo humano a largo plazo, pero necesitan una reacción a tiempo y adecuada, y la asignación de todos los recursos de emergencia que sean necesarios.

Es de muchos conocido que en Soacha siguen actuando varias organizaciones armadas irregulares –incluso las emergentes “Águilas Negras”–, que no cesan el reclutamiento forzado de adolescentes y la violencia de género contra las mujeres, y que es evidente la precariedad de las condiciones sicosociales de la población en situación de desplazamiento y de los ex combatientes en proceso de reincorporación.

Aunque abundan los esfuerzos para crear oportunidades laborales, educativas y lúdicas para los niños, niñas y adolescentes expuestos también al reclutamiento de las redes del narcotráfico y la criminalidad organizada, o para mujeres cabeza de familia, es impensable afirmar que están desapareciendo estos riesgos graves y previsibles que atentan contra el desarrollo humano.

### Concertar un modelo regional para la provisión de vivienda

Una de las manifestaciones más dramáticas de la desarticulación entre las políticas de precios y usos del suelo es el caos en la provisión de vivienda, por ello se anotan tres consideraciones para el caso de Soacha:

- *El municipio es funcionalmente un dormitorio.* La cercanía con Bogotá permite acceder con más calidad a servicios públicos, el transporte y los empleos ofrecidos desde la capital y por eso el 55% de su población laboral trabaja en Bogotá.
- *La condición de dormitorio ha acumulado la demanda de vivienda.* Es una especialización del suelo muy marcada en Soacha –no de ahora como muchos creen–, porque desde las primeras invasiones de redundancia de los años sesenta del siglo XX, el municipio registra elevada densidad de ocupación, creciente desde los años ochenta por cuenta del desplazamiento forzado, una de las expresiones más brutales y degradadas del conflicto armado de Colombia.

Soacha es el mayor receptor de población en situación de desplazamiento en Cundinamarca. Según el registro

único de población desplazada, en febrero de 2008 había 23.469 personas en situación de desplazamiento (42% del total recibido en el departamento y 6% de los 400.000 habitantes del municipio). Dice mucho que en 2003 el 81,6% de la población era migrante, había vivido en algún momento en otro municipio, cuando apenas el 14,6% no migrante había nacido y se había criado en este municipio.

→ *El modelo de oferta de vivienda ha fracasado y Soacha no ha sido la excepción.* La intervención de la nación mediante subsidios para vivienda de interés social (Vis) y del Distrito como intermediario en la compra-venta de suelos urbanizables y proveedor de redes de servicios públicos, se ha convertido en un *modelo especulativo* favorable a los constructores privados, al que solo tienen acceso quienes poseen “ciudadanía financiera”. La población se autoexcluye de estos patrones urbanísticos porque no acepta las precarias condiciones de tamaño y calidad de la vivienda, ni las lógicas inherentes al régimen de propiedad horizontal que ofrece el sector formal. Además, el modelo es perverso porque contribuye a la oferta irregular, no planificada, de mala calidad, sin infraestructura y servicios adecuados, y sin movilidad y accesibilidad a los equipamientos urbanos y a los centros de trabajo, educación, recreación y cultura.

Si el modelo legal auspiciado por el Estado fracasa, la gente pobre busca alternativas irregulares que ofrecen condiciones muy malas de urbanismo pero facilidades económicas y de espacio\*. El resultado en Soacha es categórico: en los 147 barrios y urbanizaciones del municipio se encuentran 180 asentamientos subnormales (sin titulación de tierras).

El reto comienza por definir en forma concertada cómo el Distrito, la ciudad-región, la nación, las organizaciones sociales, el sector empresarial y la comunidad internacional coordinan políticas y acciones que eviten ese modelo expansivo y depredador de la sabana y propiciador de guetos de pobres, basado en la producción de vivienda de baja calidad, desarticulada de la ciudad y alejada de las

zonas de empleos, según una misma misiva de los concejales del Polo Democrático, dirigida al alcalde mayor.

Con razón hay quienes sostienen que la producción de vivienda en un modelo de planeación regional no significa necesariamente expandir la ciudad, ocupar suelo rural, especular con él y construir vivienda indigna. Es posible, –agregan– complementar el modelo de ciudad compacta y densa con proyectos en suelos municipales de baja urbanización, menores costos y altos flujos de desplazamiento desde y hacia la ciudad. Así, la expansión de las troncales de Transmilenio y su conexión con sistemas de cable para las zonas de ladera (como lo ha propuesto la Alcaldía de Soacha), el Tren de Cercanías y las autopistas regionales y nacionales cobran una dimensión estratégica.

Los riesgos de reproducción del modelo depredador de la sabana pueden neutralizarse si el Distrito asume el liderazgo de los megaproyectos regionales de vivienda acordados con la nación y el departamento, si aplica bien los instrumentos para capturar las plusvalías y distribuir las cargas, y si define en forma acertada políticas para el uso racional del suelo urbanizable, localización de centralidades de empleo y servicios, recuperación del recurso hídrico y definición de nuevos estándares mínimos de calidad y habitabilidad de las viviendas\*\*.

---

Este texto es una adaptación de las siguientes referencias bibliográficas:

Cámara de Comercio de Bogotá. 2005. Plan económico para la competitividad de Soacha.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2003. Diagnóstico de la región Bogotá-Cundinamarca. *Documentos para el desarrollo territorial* (65).

Garay, Luis Jorg; Molina, Humberto (dirs.) 2003. *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Contraloría de Bogotá.

Molina, Humberto, et ál. 2003. De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca, en: [www.sdp.gov.co/www/resources/emc\\_08\\_anexo\\_1\\_dtsconimagen.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/emc_08_anexo_1_dtsconimagen.pdf)

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Colombia. 2008.

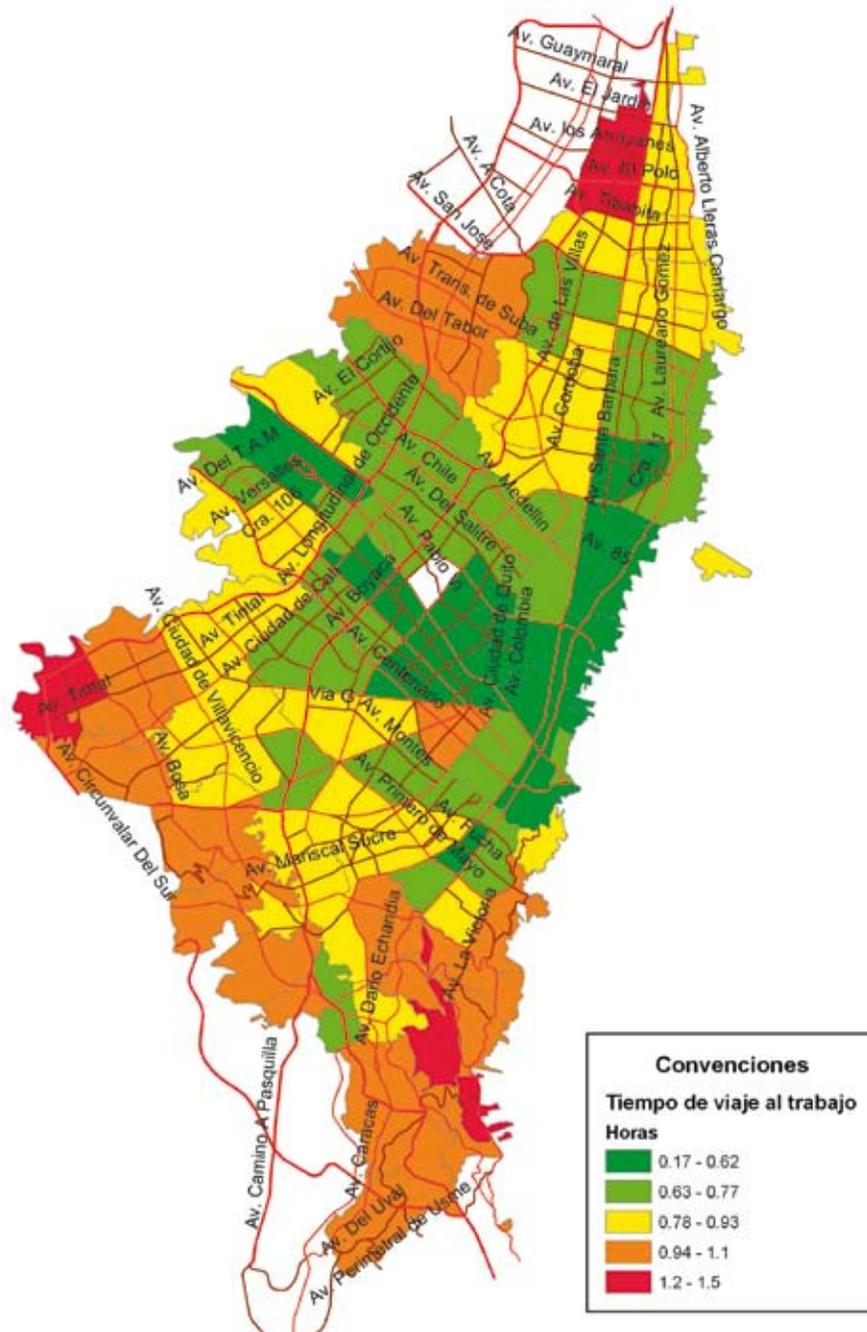
---

\* Carta de ocho de los once concejales del Polo Democrático al alcalde Samuel Moreno (mayo de 2008), a propósito de la suscripción de un acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca para construir macroproyectos de vivienda en Soacha, Mosquera, Funza, Girardot, Facatativá y Zipaquirá.

\*\* Leonel Alberto Miranda, El Espectador, 15 de junio de 2008.

**MAPA 3.1**  
**BOGOTÁ**

**HORAS DE VIAJE ENTRE EL SITIO DE VIVIENDA Y EL SITIO DE TRABAJO, 2006**



Fuente: cálculos del IDH-Bogotá a partir de la Encuesta de movilidad de 2005 de la STT y el DANE.



BOGOTÁ TIENE  
20.162 BUSES, Busetas  
Y MICROBUSES QUE  
MOVILIZAN A DIARIO  
SIETE MILLONES DE  
PERSONAS. LA CIUDAD  
DISPONE DE UN EXCESO  
DE ALREDEDOR DE OCHO  
MIL VEHÍCULOS, QUE  
EJECUTAN DIARIAMENTE  
RECORRIDOS  
EXTREMADAMENTE  
INEFICIENTES.

## 2. Hacia un sistema integrado

Con el fin de agilizar la movilidad, se realizan los estudios de factibilidad que permitan la integración de Transmilenio (TM) y del transporte público colectivo (TPC). El sistema integrado de transporte público (SITP) busca unir el TPC y TM. Después de la posesión del alcalde Samuel Moreno, al SITP se le incorporó el tren de cercanías y el metro.

Se ha dicho, sin mayor explicación, que el SITP debe ser autosostenible desde el punto de vista financiero. En la práctica ello significa que la tarifa técnica (TT) debe ser cubierta por la tarifa al usuario (TU). De hecho, así se ha planteado en el caso de Transmilenio. La TU termina siendo una forma de redondear la TT, sin ninguna otra consideración. Si la TT es mayor que la TU, el sistema no es sostenible. Pero esta aproximación a la sostenibilidad es muy estrecha. La autosostenibilidad podría plantearse de una forma distinta, que analice la financiación desde una mirada más global. El diferencial entre TT y TU debe ser compensado por mecanismos financieros distintos a la tarifa como: avisos, peajes a los automóviles privados, sobreprecio a los parqueaderos, etcétera. El plan maestro de movilidad propone varias fuentes alternativas de recursos. Si la financiación se concibe de esta manera, sería factible aminorar el peso tan alto que tiene el pago del transporte público en el ingreso de los hogares.

Por lo general se reconoce que la infraestructura debe ser financiada por la nación y el Distrito. Este punto de partida es razonable. Sin embargo, deben tenerse presente dos ideas: primero, la financiación de la infraestructura debe realizarse con tributos progresivos y, segundo, en la medida de lo posible, los privados podrían financiar parte de la infraestructura. Esta alternativa es aceptable si la rentabilidad de los operadores permite que haya margen suficiente para ello. Pero los excedentes también podrían utilizarse para subsidiar a los más pobres. El operador podría reducir la tarifa, o asumir por completo el costo del transporte de las personas vulnerables (niños y ancianos, por ejemplo). Estas decisiones dependen de la política pública. La elección entre estas opciones puede interpretarse mejor si las alternativas son claras. Y para que ello sea posible se requiere una definición transparente de la distinción entre las tarifas técnicas y el usuario a partir de esta diferenciación es factible analizar el grado de sostenibilidad financiera. El SITP puede mejorar en equidad si se buscan modalidades de financiación del sistema que permitan disminuir el porcentaje del gasto que los hogares pobres están destinando al transporte público<sup>7</sup>.

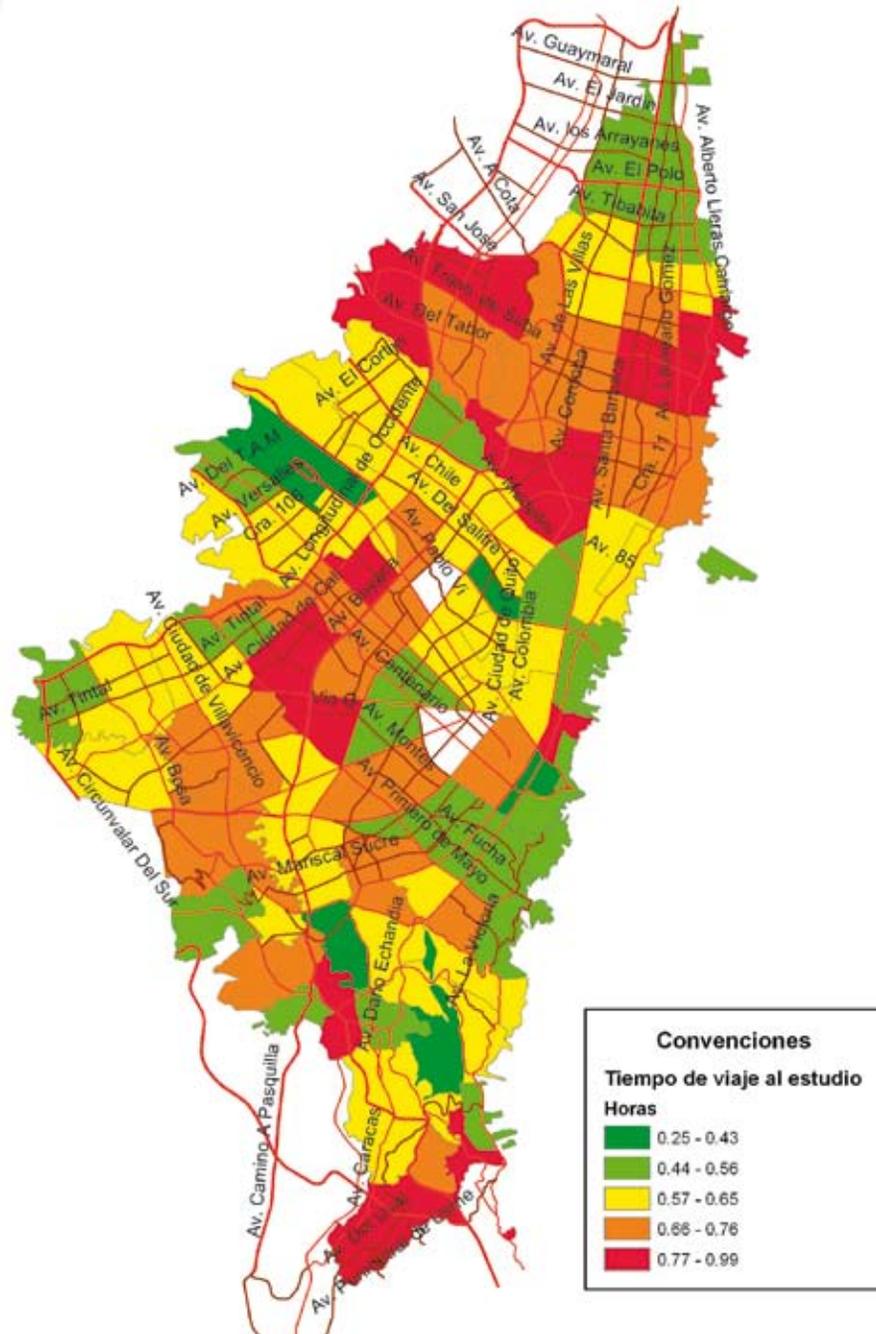
El urbanismo también está ligado a la movilidad. Durante décadas el Distrito se dedicó a hacer calles para los carros, incurriendo en el círculo vicioso de que más calles atraen más carros. Una minoría (el 28%) tiene carro privado. La ocupación de las vías es muy inequitativa (el 90% del espacio es para el 10% de los pasajeros). El transporte privado podría ser “castigado” mediante políticas como: impuestos más altos, peajes urbanos, incremento de los seguros obligatorios, peatonalización de las calles, aumento del costo de los parqueaderos, acuerdos con el Gobierno nacional para incrementar los impuestos a las importaciones de vehículos.

La discusión sobre el metro debe ir más allá de los balances contables tradicionales. La reflexión debe comenzar con el reconocimiento explícito de que el metro no es autofinanciable. La tarifa al usuario no es suficiente para compensar los costos, y la brecha entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario puede cerrarse únicamente si se realizan correctivos fiscales que modifiquen desigualdades

<sup>7</sup> “El subsidio podría financiarse de tres maneras: a) el cobro de una sobretasa del 2% en la venta de vehículos privados; b) el incremento de 10% de la tarifa de estacionamiento de los vehículos privados, y c) el cobro de una tarifa por congestión” (PNUD, IDH-Bogotá, 2006b:7; Jáuregui, 2006).

**MAPA 3.2**  
**BOGOTÁ**

**HORAS DE VIAJE ENTRE EL SITIO DE VIVIENDA Y EL SITIO DE ESTUDIO, 2006**



Fuente: cálculos del IDH-Bogotá a partir de la Encuesta de movilidad de 2005 de la STT y el DANE.

estructurales. Una de ellas tiene que ver con el desestímulo al transporte privado<sup>8</sup>, por ejemplo, mediante peajes y aumento del valor de los parqueaderos.

Además de los aspectos mencionados, la organización del SITP debe favorecer la consolidación de centralidades populares. El transporte ayuda a reordenar el territorio. Debe evitarse que haya localidades que únicamente cumplan la función de dormitorios. Usme, por ejemplo, es una localidad en la que de acuerdo con la matriz origen-destino, por la mañana el número de salidas es mayor al de entradas (PNUD, IDH-Bogotá, 2006b). La creación de centralidades populares, en donde haya mezcla socioeconómica, garantiza ingresos promedios más altos por hogar, y para que pueda consolidarse como tales se requiere, entre otras condiciones, que haya alta conectividad con la red vial principal y continuidad de la red vial local. Para que esto sea posible, los planes de desarrollo zonal tienen que conjugar la gestión del suelo, con la movilidad, de tal forma que se reduzca la segregación socioespacial.

**CUADRO 3.1**

**ÍNDICE DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL (ISR)**  
(Por localidad. Tres formas de medir la segregación)

VARIABLE	LOCALIDAD
Ingreso del hogar	11,46
Gastos del hogar	12,37
Valor m <sup>2</sup> construido	40,06

Fuente: SDP, 2007.

### C. SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA

Bogotá es una ciudad segregada que no mezcla pobres y ricos. Cuando la unidad geográfica de referencia es la localidad, la segregación es menor que cuando la comparación se realiza entre barrios (SDP, 2007). La segregación se expresa como distancia socioeconómica en el espacio y como inequidad en la distribución de equipamientos.

El cuadro 3.1 mide la segregación socioeconómica en el espacio urbano, o la segregación residencial. La segregación es mayor cuando el valor del indicador sube. El nivel socioeconómico para determinar el grado de segregación se calcula de tres maneras: ingreso, gasto y precio del suelo de la residencia. El índice de segregación residencial (ISR) muestra que el precio de la vivienda (valor del m<sup>2</sup> construido) crea una mayor distancia entre ricos y pobres que el ingreso o el gasto, así que la desigualdad es más aguda cuando el punto de referencia es el precio de la vivienda. El acceso a la residencia está mediado por la disponibilidad y el precio del suelo. La política distrital puede incidir en el precio mediante tres mecanismos: gestión del suelo, incentivos a la construcción y subsidios directos.

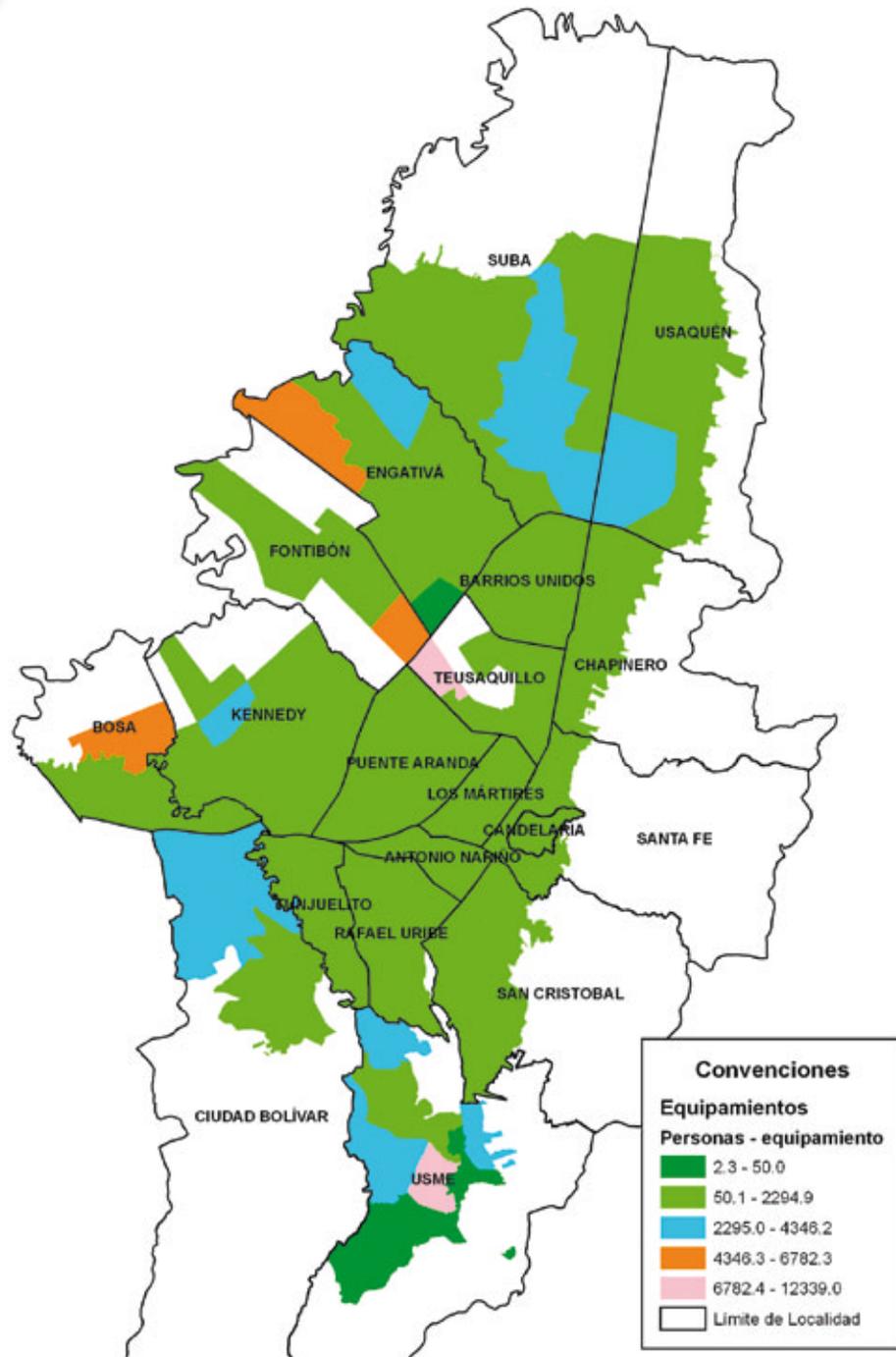
Los mapas 3.3, 3.4 y 3.5 ilustran otras modalidades de segregación, que tienen como punto de referencia la disponibilidad de equipamientos. En el mapa 3.3 se observa la densidad de la población en términos de equipamientos (número de personas por equipamiento). En las localidades de mayor nivel socioeconómico la densidad tiende a ser baja (menor número de personas por equipamiento). La menor densidad facilita el acceso porque la posibilidad de congestión disminuye.

La segregación también se percibe en la distribución de las vías. Entonces, la densidad se define como el área de vías con respecto al área de la localidad. El mapa 3.4 corresponde a la densidad de vías locales y el mapa 3.5 a la de vías arterias. La lectura conjunta de ambos mapas muestra que en las localidades más pobres (al sur y al occidente), la densidad de vías arterias es muy baja, mientras que la de vías locales es relativamente alta. Esta distribución inequitativa de las vías es otra manifestación de la segregación.

<sup>8</sup> Para que la financiación del metro sea factible, es necesario realizar modificaciones distributivas estructurales. Si estas no se llevan a cabo, continuarán siendo espacio para el pesimismo fiscal, como el de Fainboim y Rodríguez: "(...) llegamos a la conclusión de que la situación fiscal era insostenible y que en esas circunstancias todo gasto público adicional, de cualquier magnitud, ya sea en el metro o en cualquier otro proyecto de inversión produce efectos macroeconómicos desfavorables. Tan solo si se corrige la situación fiscal, mediante algunas reformas de importancia, podrá el Gobierno cumplir sus obligaciones financieras en relación con los metros" (1999:115).

**MAPA 3.3**  
**BOGOTÁ**

**DENSIDAD DE LOS EQUIPAMIENTOS.** Personas por equipamiento, 2006



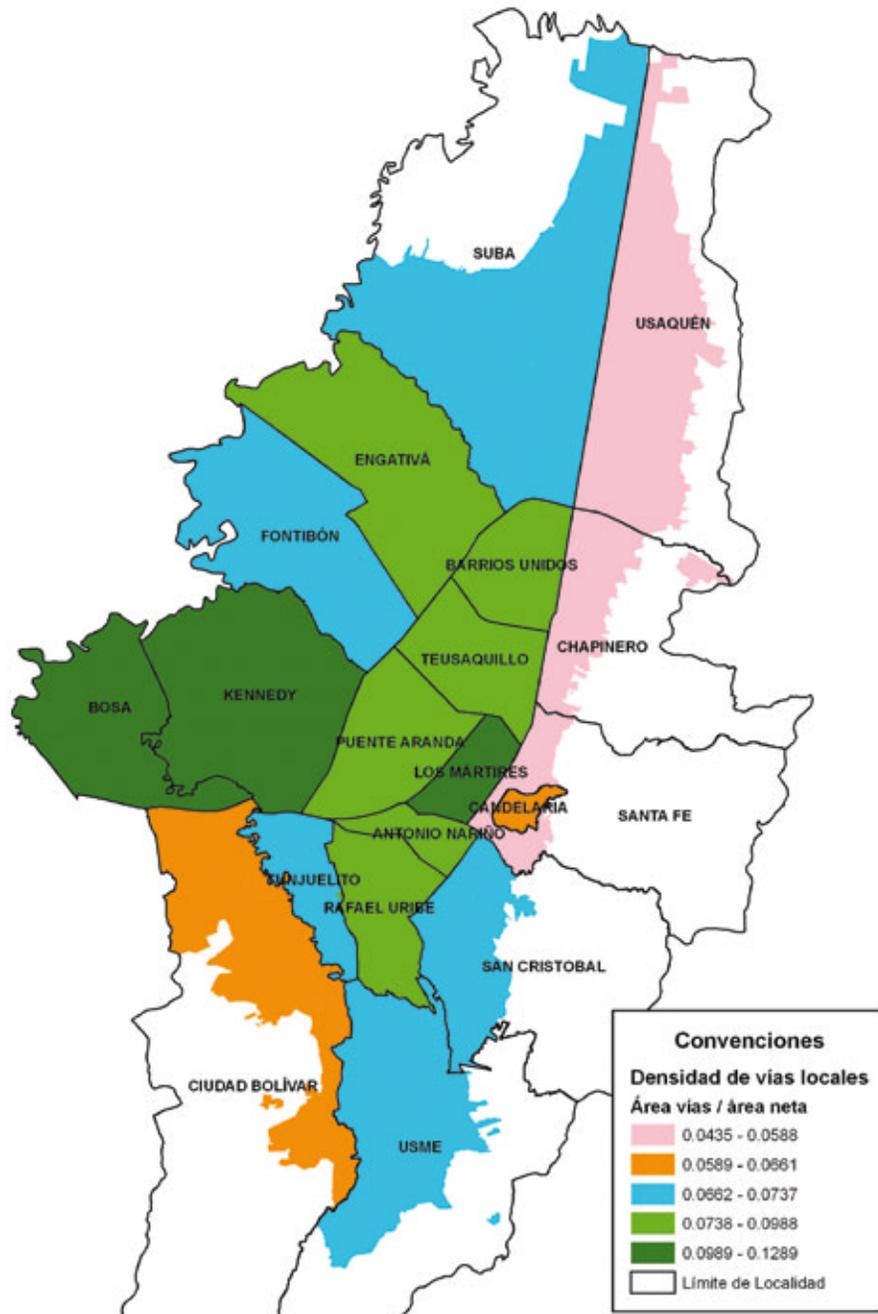
Fuente: POT y Sdp.

### MAPA 3.4

#### BOGOTÁ

#### DENSIDAD NETA DE LAS VÍAS LOCALES.

Área de vías locales con respecto al área de la localidad, 2006



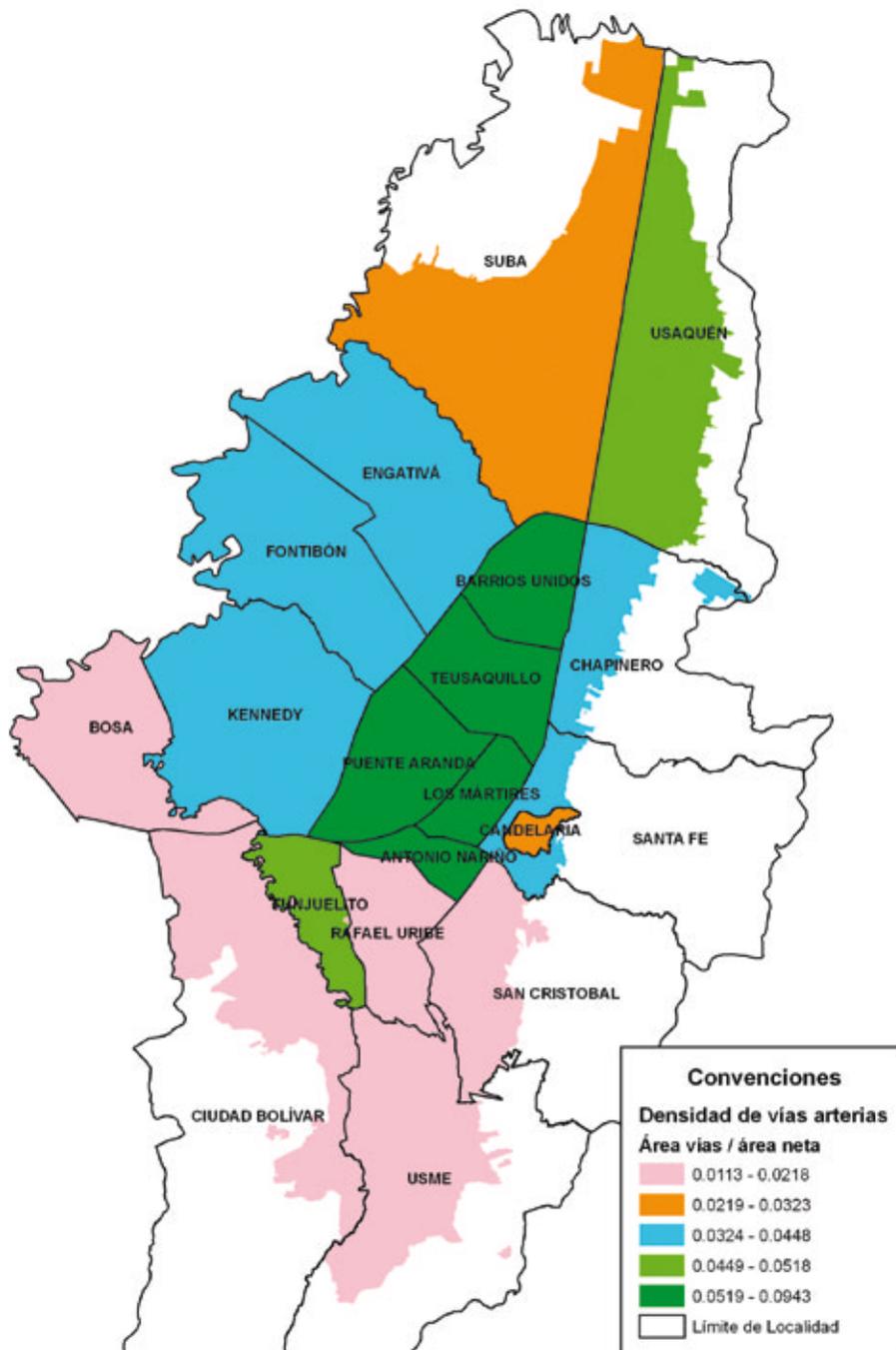
Fuente: SDP, (2007:49).

### MAPA 3.5

#### BOGOTÁ

#### DENSIDAD NETA DE VÍAS ARTERIAS.

Área de vías arterias con respecto al área de la localidad, 2006.



Fuente: SDP (2007:48).

La lucha contra la segregación puede hacerse reduciendo las dos desigualdades que la ocasionan: la socioeconómica y la de equipamientos. En el cuadro 3.1 se evalúa el nivel socioeconómico del ingreso, el gasto y el precio de la vivienda. El Distrito puede incidir para que la desigualdad disminuya en las tres variables. Su capacidad de acción también es significativa en la distribución espacial de los equipamientos urbanos.

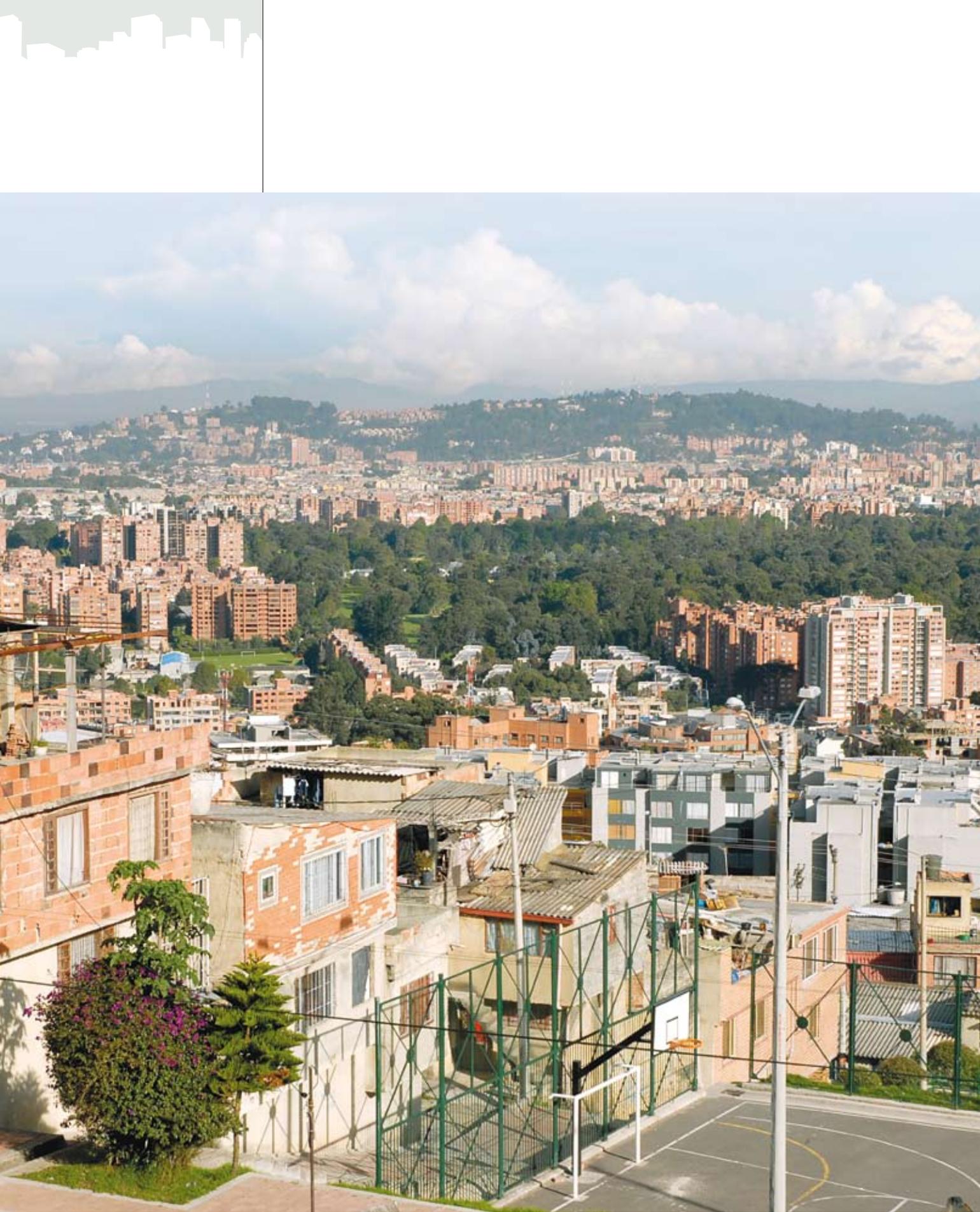
La ejecución del plan zonal de Usme, la formulación de los planes zonales del Norte<sup>9</sup> y aeropuerto, y la renovación del Centro<sup>10</sup>, son una excelente oportunidad para que la ciudad se transforme de manera sustantiva. Y el Distrito dispone de los instrumentos legales para hacerlo. El margen de acción del Gobierno local es muy amplio.

Desde la mirada del desarrollo humano, estos planes deben servir para: a) disminuir la segregación socioeconómica en el espacio urbano. La definición de los usos del suelo puede hacerse de tal manera que favorezca la mezcla entre ricos y pobres; b) consolidar las centralidades populares; c) mejorar la equidad tributaria; d) fortalecer las finanzas distritales (plusvalías, cargas y beneficios, etc.), y e) proponer a los privados alternativas de inversión que aumenten la riqueza global. Los beneficios deben ser para todos: pobres y ricos.

<sup>9</sup> En el plan zonal del Norte el área para vivienda social no debería ser inferior al 50%. El Norte no se puede continuar siendo un espacio exclusivo para los más ricos. Infortunadamente, en el proyecto de decreto que reglamenta el plan zonal del Norte la proporción del área destinada a vivienda de interés social apenas es del 20%.

<sup>10</sup> El plan zonal de Usme incluye 937 hectáreas, el del centro 1.730 hectáreas, el del norte 2.000 hectáreas (Rojas, 2007a:75 y 2007b).





## D. HÁBITAT Y VIVIENDA

El hábitat es

*(...) 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, el reconocimiento de la identidad individual y colectiva, la inclusión social de toda la población y la productividad de la ciudad (SDHT, 2007a).*

Esta definición de la Misión de Hábitat (SDHT, 2007a) integra las nociones de territorio, calidad de vida, inclusión y productividad. La vivienda y las políticas de vivienda deben leerse desde este enfoque amplio. La Misión hace las siguientes recomendaciones:

- La ciudad no se debe seguir expandiendo. Es importante redensificar. Los nuevos planes zonales tendrían que insistir en la densificación y en la redensificación<sup>11</sup>. Bogotá no puede seguirse “comiendo” la sabana. No es pertinente afirmar, sin más, que en la ciudad no hay suelo. La escasez es relativa<sup>12</sup>. Además de la consolidación de las operaciones estratégicas (Usme, norte, centro, etcétera), se debe continuar con el mejoramiento integral de barrios.
- Es necesario controlar más la informalidad<sup>13</sup>.
- En línea con los comentarios previos sobre la ciudad-región, la política de hábitat tiene que buscar una armonización entre el desarrollo de Bogotá y el de los municipios vecinos.
- La vivienda de interés social no debe calificarse a partir del precio mínimo. Si el precio sube, el área de la vivienda disminuye y ello va en detrimento de la vivienda digna<sup>14</sup>.
- Promover la producción social del hábitat. Para que ello sea posible es necesario fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbanizado<sup>15</sup>.
- Los esquemas de financiación deben cambiar radicalmente y ser más rígidos (titularizaciones, plusvalías, mejor repartición de cargas y beneficios, utilización del ahorro pensional, etcétera). La ciudad no ha desarrollado instrumentos modernos de financiación de la vivienda. El ahorro institucional (como el de los fondos de pensiones) debería canalizarse hacia la construcción de vivienda.
- Es importante consolidar una cultura del hábitat y avanzar hacia el fortalecimiento institucional<sup>16</sup>.

Las regulaciones urbanísticas y las políticas relacionadas con la gestión del suelo no convergen en forma armónica con los objetivos e instrumentos de las políticas de vivienda de interés social. Esto se explica, por lo menos parcialmente, porque, aunque lo urbanístico y territorial es competencia del Distrito, el Gobierno nacional define criterios y políticas que no guardan armonía con las decisiones de la ciudad. En la práctica no existe unidad de propósitos, y no se logra la concurrencia ni la complementariedad entre los programas y las actuaciones de la nación y el Distrito. Por su lado, el Gobierno nacional se ha concentrado en instrumentar mecanismos de crédito y de asignación de subsidios en asociación con el sector privado, así como a fijar franjas de precios a la vivienda de interés social basándose exclusivamente en las señales enviadas por el mercado inmobiliario, plagado de imperfecciones y fuertemente afectado por las operaciones de los especuladores de suelos<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> “El diagnóstico que elaboró la Misión Hábitat por Bogotá, corroborado por las cifras oficiales de la Secretaría de Planeación, llama la atención sobre este supuesto y precisa que la escasez no es de suelo urbanizable sino de suelo urbanizado. Existen más de 5.000 hectáreas de suelo urbanizable dentro del perímetro urbano de la ciudad” (SDHT, 2007b).

<sup>12</sup> “En la ciudad, de acuerdo con cifras del DAPD, se cuenta con un poco más de 5.000 hectáreas desarrollables. Adicionalmente, según datos de Catastro existen dentro del área urbana 2.470 hectáreas urbanizadas no construidas. La escasez de suelo es una escasez relativa” (Giraldo, 2007:37). El suelo urbanizable en tratamiento de desarrollo se distribuye así: liberado de planes parciales (912 hectáreas), planes parciales en trámite (745 hectáreas), suelo sujeto a planes parciales sin trámite (1.815 hectáreas), suelos sujetos a planes de ordenamiento zonal de Usme y Norte (1.600 hectáreas). El total es 5.072 hectáreas (cfr. Giraldo, 2007:37).

<sup>13</sup> “Estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes. La Secretaría del Hábitat liderará el desarrollo de las competencias y de los instrumentos para la inspección, control y vigilancia de los bordes de la ciudad (pacto de borde, red para el control de desarrollos ilegales)” (SDHT, 2007b).

<sup>14</sup> Las viviendas de interés social con subsidio tienen un espacio reducido. En los apartamentos cada persona dispone de 15 m<sup>2</sup>, y en las casas de 21 m<sup>2</sup>. Estos promedios son menores al área adecuada por persona, que se calcula en un rango de 25 a 35 m<sup>2</sup>. En Colombia el derecho a la vivienda se ha confundido con la tenencia de vivienda propia. El énfasis patrimonialista ha relegado a un segundo plano la calidad y el espacio compatibles con una vivienda digna. No se requiere ser propietario para disfrutar de una vivienda digna. El tema del suelo es relevante, tanto para la vivienda propia, como para la arrendada. En cualquier caso, la vivienda debe ser digna. Para la SDHT la vivienda digna es, mínimo de 38,5 m<sup>2</sup>. Este enfoque contrasta con el del plan de desarrollo (2007-2010) del Gobierno

→→

→ →

no nacional, que considera VIS a toda vivienda con un precio menor a 135 salarios mínimos mensuales, sin considerar el tipo de vivienda, ni el área.

<sup>15</sup> “La producción social del hábitat es un elemento determinante en la construcción de la ciudad. Por tanto, se deben apoyar las prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat. La política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del hábitat como un recurso o activo que se puede optimizar. Las externalidades que de allí se derivan favorecen la participación ciudadana, el control social y la formación de capacidades que trascienden los proyectos y contribuyen al progreso de las comunidades” (SDHT, 2007b).

<sup>16</sup> “En ese contexto son objetivos de la política integral del hábitat la promoción de una cultura del hábitat bajo parámetros compartidos, el reconocimiento de la diversidad sociocultural de la ciudad, la transformación de percepciones, prácticas y usos del hábitat, el fortalecimiento de las organizaciones sociales como actores fundamentales en la construcción y apropiación del hábitat mediante mecanismos asociativos, solidarios y colectivos y el conocimiento de los ciudadanos de la política de hábitat para su apropiación y exigencia” (SDHT, 2007b).

<sup>17</sup> El Gobierno nacional ha realizado declaraciones que buscan una mayor integración entre las políticas distritales y nacionales. El programa impulsado por el Plan de Desarrollo (2006-2010) busca: a) aumentar la calidad y cantidad del espacio público en las ciudades con más de 100.000 habitantes; b) promover el crecimiento inteligente y uso planificado del suelo urbano, con el fin de lograr un ahorro del suelo de expansión de 50%; c) mejorar la gestión efectiva del desarrollo urbano y de las instituciones sectoriales. Existe, entonces, una preocupación explícita por el desarrollo urbanístico más planificado, por incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas VIS y por mejorar la articulación entre la ciudad y el entorno regional. El segundo punto impulsa la densificación.



La actuación de la nación y el Distrito en los últimos cincuenta años revela una dramática historia de fallidas intenciones y, hasta cierto punto, una desconcertante incapacidad para contextualizarlas en una política urbana suficientemente comprensiva sobre la magnitud y la naturaleza del problema en grandes ciudades. Entre 1950 y 1990 se ensayaron diversas modalidades de adquisición de suelos y construcción de vivienda bajo la gestión directa del Estado y el Distrito (entre otras, por medio de instituciones como el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Vivienda Popular), y se crearon fondos públicos para atender a su financiamiento (Molina, 2007). Estos instrumentos se abandonaron con el argumento de los insatisfactorios resultados cuantitativos, o la escasez de recursos, o incluso la misma incompetencia de la gestión pública.

Hasta 1991 el Estado colombiano impulsó una política de promoción de oferta, basada en la construcción y venta directa de viviendas realizadas por intermedio de las entidades encargadas de tal función –como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA). En ese esquema los municipios actuaban como acompañantes y realizaban tareas complementarias a las iniciativas nacionales. A partir de los años noventa se ha puesto el énfasis en los subsidios a la demanda. Esta lógica resultó incompatible con las restricciones a la oferta de suelo. Una parte importante del subsidio terminó en manos de los propietarios del suelo y de los constructores.

La financiación de vivienda ha tenido tres grandes cambios en los últimos treinta años en Colombia: la creación del sistema UPAC (unidad de poder adquisitivo constante) en 1972, la reforma financiera a comienzos de los años noventa y la creación de la unidad de valor real (UVR) en 1999. El UPAC tenía la ventaja de combinar captación de corto plazo con financiación de largo plazo. Su estabilidad se debía, en gran parte, a la separación de las instituciones de ahorro y vivienda del resto de entidades financieras. Las reformas de los noventa eliminaron la distinción, y ahora todas las entidades financieras pueden ofrecer programas de vivienda, así que la UVR se inscribe en un entorno macroeconómico favorable a la libertad financiera y a la multibanca. Las entidades financieras especializadas en crédito hipotecario han desaparecido, y se creó un vacío que dificulta en forma considerable la financiación de la vivienda de interés social.



## 1. Urge reformular políticas de vivienda

Antes de la década de los noventa había pluralidad de alternativas. Durante dicho periodo el panorama se cerró porque se concentró en una combinación de subsidios y financiamiento a la demanda con el ahorro del demandante. Gran parte de la oferta se dejó a la iniciativa del sector inmobiliario privado, con el supuesto de que tales mecanismos crearían un mercado tan amplio como para incidir en forma decisiva en la solución del déficit habitacional. Irónicamente, casi al mismo tiempo, en la Constitución de 1991 se estableció que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”. Una declaración tan tajante debería haber tenido la consecuencia, más bien, de reformular las políticas de vivienda a partir de un modelo integral de asentamientos urbanos y de calidad de las unidades habitacionales, apoyado en la sustracción del suelo destinado a usos residenciales de la especulación inmobiliaria, así como de las restricciones y los riesgos provenientes del mercado financiero<sup>18</sup>. El resultado paradójico es que para el recién llegado subieron los costos de acceso a las oportunidades del mundo ciudadano: aparte de tener capacidad para franquear la barrera de la propiedad del suelo, en adelante también debería disponer de una cuenta bancaria. Parecería que al final la adquisición y el pleno ejercicio del derecho a la ciudad comportase una doble condición: ser colombiano de nacimiento y tener identidad financiera.

Al tratar de acoger el mandato constitucional, la ciudad ha desarrollado programas que tienen una clara incidencia en la calidad de las viviendas y en su entorno. La desmarginalización comenzó con la administración de Enrique Peñalosa (programa integral de mejoramiento de barrios<sup>19</sup>). Metrovivienda fue concebida como un banco de tierras para proveer de suelo urbanizado a los sectores de bajos ingresos. Pero la entidad no ha logrado los resultados esperados, en parte, porque se pretendió que fuera autosostenible, y porque la dinámica del precio responde a procesos que no pueden ser controlados por una institución como Metrovivienda<sup>20</sup>. De manera adicional, la entidad se ha desviado de su misión original, y desde hace cuatro años se dedicó a manejar el subsidio distrital de vivienda, en lugar de centrar su atención en proveer el suelo para la vivienda prioritaria y de interés social.

<sup>18</sup> Aparentemente, cuando el mecanismo del subsidio opera sin conjurar las imperfecciones del mercado de suelos, sus precios tienden a elevarse. Además, como los beneficiarios del subsidio requieren un crédito complementario y muchos no reúnen las condiciones exigidas por las entidades financieras, estos dos factores—precios del suelo y capacidad crediticia—estresan el tamaño del mercado que se pretende movilizar.

<sup>19</sup> El programa cubre 26 UPZ. El área de intervención es de 9.667 hectáreas, e incluye el 80% del área informal de la ciudad (5.097 hectáreas).

<sup>20</sup> Los precios del suelo urbanizado, a los cuales se están tranzando los lotes habilitados por Metrovivienda, son hasta 30% más baratos que los ofrecidos por los urbanizadores legales, pero son sustancialmente mayores a los de la urbanización informal.

Desde el punto de vista financiero, Bogotá no ha encontrado un mecanismo que le permita generar los fondos prestables para que los pobres de la ciudad puedan resolver la carencia de vivienda. La UVR favorece la demanda efectiva de la población con capacidad de pago y que está vinculada con la economía formal, pero no ayuda a los pobres que están excluidos de cualquier posibilidad de crédito hipotecario para la vivienda. Y dada la falta de control del precio del suelo, el subsidio termina siendo más una transferencia a los especuladores urbanos que una ayuda a los demandantes de vivienda. Mientras el precio del suelo sube, Metrovivienda mantiene un alto inventario de tierra que no rota.

Pese a todos los problemas que la expansión informal le genera a la ciudad, la acción de los urbanizadores pirata ha sido la más importante alternativa de los sectores populares para acceder a una solución habitacional. La informalidad urbana no es solo un problema. También es la solución que ha dado el mercado a los pobres para integrarse a la ciudad. El reto consiste en reconocer las señales que el mercado ha dado, e integrarlas a los proyectos urbanísticos de la ciudad. La lucha contra la informalidad debe ir acompañada de los programas de mejoramiento de barrios, que buscan articular la realidad existente con proyectos urbanísticos más integrales.

Las organizaciones populares de vivienda (OPV) son formas de participación con enormes potencialidades que no han sido aprovechadas de manera adecuada. La demanda organizada podría ser un poderoso instrumento para focalizar correctamente los recursos públicos destinados a la vivienda. El microcrédito y los subsidios tienen que estar articulados a proyectos financieros más amplios. El Banco de Oportunidades (Conpes 3424 de 2006 y Decreto 3078 de 2006) y el Banco Capital, que permitirían fortalecer el microcrédito, apuntan en la buena dirección, pero continúan siendo alternativas muy limitadas. El Plan de desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor (2008)*, que propone la creación del sistema financiero, tiene márgenes de intermediación muy altos.

Las tendencias urbanísticas en la sabana son disímiles. Los sectores de altos ingresos han buscado como nueva localización en los municipios del norte de la región, como Chía, Cajicá, Tenjo y Zipaquirá, entre otros. Las familias de ingresos medios han empujado la conurbación hacia los municipios del occidente, específicamente hacia Mosquera, Madrid y Funza. Y los más pobres avanzan hacia el sector suroccidental de la sabana, específicamente hacia Soacha. Se pregona que los planes zonales de Usme y norte son una excelente oportunidad para evitar que continúe esta tendencia que favorece la segregación. Es necesario que el Distrito incida en forma más directa en el mercado de suelos y haga uso público de la plusvalía urbana para ponerla a disposición de los más excluidos. Y no basta con que las acciones se realicen en Bogotá. Es necesario involucrar a los municipios vecinos<sup>21</sup>. Es conveniente crear condiciones que contribuyan al acercamiento entre Bogotá y los municipios vecinos, especialmente Soacha<sup>22</sup>. Si el Distrito decide avanzar en el macroproyecto de Soacha, es indispensable articularlo al mejoramiento integral de barrios en las zonas aledañas. Desde un punto de vista general, no es conveniente que Bogotá acepte desarrollar sus operaciones estratégicas por medio de los macroproyectos dirigidos por el gobierno nacional. El Distrito tiene suficiente margen de acción para coordinar estos proyectos y realizarlos junto con la nación, pero de acuerdo con las prioridades definidas por el ordenamiento urbanístico distrital.

<sup>21</sup> Giraldo (2007) muestra que el Distrito no ha utilizado todas las potencialidades de las plusvalías. Entre otras razones, porque las ha incorporado en un enfoque urbanístico global. De manera adicional, la falta de coordinación entre Bogotá y los municipios vecinos ha llevado a que en estas se haya presentado un auge inmobiliario "(...) sin que se capturen las rentas que genera esa dinámica" (Giraldo, 2007:34).

<sup>22</sup> Soacha tiene condiciones sociales muy inferiores a las de Bogotá. En 2004 la incidencia de la pobreza por NBI en Soacha era 15,34% mientras, que en Bogotá era de 8,9%. En 2003 el índice de condiciones de vida (ICV) de Soacha era 78,08, y el de Bogotá de 89,21.

## E. MEDIO AMBIENTE EN BOGOTÁ: ¿SOBREVIVIR AL ESTALLIDO URBANO?

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el disfrute de una vida larga y saludable en Bogotá dependerá de la calidad de los ecosistemas que la rodean y de los servicios ambientales que se prestan, pero también de que su gestión ambiental no se limite a evitar el estallido urbano. El estallido resulta de la seducción que ejerce la ciudad por su condición de capital política y administrativa del país, y porque es el centro industrial, financiero y de servicios con más y mejor asistencia social, empleo, educación y seguridad. Sin esa atracción no se habrían aglomerado casi siete millones de habitantes<sup>23</sup>, de los cuales el 98% vive en el área urbana (con una densidad de 17.633 personas por kilómetro) y unos 160.000 en la zona rural. Sin esa seducción, Bogotá y sus vecinos no concentrarían el 20% de la población total del país, y municipios como Cajicá, Funza y Mosquera no habrían casi duplicado su población entre 1993-2005 (Salinas, 2007).

### 1. Bogotá: epicentro de una gran red de intercambios

Si la gestión ambiental se redujera a evitar el estallido urbano, sería porque el Distrito desestima que es el centro de una compleja red de intercambios que dejan huella ecológica sobre áreas mineras que suministran materiales de construcción; áreas rurales que proveen agua, paisaje y alimentos; asentamientos vecinos absorbidos por procesos de aglomeración y conurbación, y áreas naturales

<sup>23</sup> El crecimiento de la población fue vertiginoso en la segunda mitad del siglo XX. De 2.861.913 habitantes en 1973 pasó a 5.484.244 en 1993 y a 6.778.691 en 2005 (16,1% de la población total del país).







en distintos estados y formas de alteración (Camargo, 2007). Dado pues que no se trata solo de sobrevivir al estallido urbano, la ciudad requiere decisiones que preserven su interdependencia ecológica, disminuyan las vulnerabilidades, reparen o mitiguen los daños causados, gobiernen los futuros impactos y eviten la acumulación de la ya gravosa deuda ambiental que heredarán futuras generaciones.

## **2. La aglomeración facilita la gestión ambiental**

El medio ambiente puede ser mejor en las ciudades porque la aglomeración facilita la gestión ambiental y ayuda a que las soluciones sean menos costosas y más rápidas (UNFPA, 2007). Las respuestas de Bogotá deberían basarse en la mejor información científica y técnica disponible en cada momento y circunstancia; ser sostenibles financieramente, aunque esto no puede ser invocado siempre como un pretexto para la inacción; apoyarse en un modelo de gestión pública y comunitaria, porque en términos de desarrollo humano la participación no es solo un derecho sino también un deber; cobrar los costos principalmente a quienes causen el daño, sin que el pago signifique que se les otorga licencia para seguir destruyendo, y garantizar condiciones reales de mitigación, reparación y prevención.

## **3. El margen de acción del Distrito está restringido, pero puede ser amplio**

En el campo ambiental, la capacidad de intervención del Distrito está restringida porque en el sistema nacional ambiental (SINA) hay atribuciones, competencias y responsabilidades sobredimensionadas, subestimadas o difusas; otras “están en el lugar equivocado”, algunas no están asignadas, y abundan inconsistencias, vacíos y contradicciones en los ordenamientos legal y administrativo. El resultado es que muchas acciones se diluyen, se duplican, entran en choque o ninguna entidad las realiza.

En la reforma administrativa distrital de 2006, la gestión del medio ambiente no quedó refundida entre otras agendas sectoriales porque se conformó el sector, liderado por la Secretaría de Ambiente. Sin embargo, no es fácil sintonizar sus atribuciones con el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito, el sistema de información ambiental para Colombia (SIAC), el Consejo Ambiental del Distrito Capital, las disposiciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o de la Corporación Autónoma Regional (CAR), las funciones de la nueva Secretaría del Hábitat o las de policía ambiental. Tampoco es fácil armonizarlas con las asignadas a los sectores de planeación, desarrollo económico, industria y turismo, movilidad, gobierno, salud, educación, hacienda, recreación y deporte, las alcaldías locales, el departamento de Cundinamarca y los municipios vecinos. Y además, con las autoridades judiciales que deciden acciones populares, como las interpuestas en los casos del río Bogotá y los cerros orientales, o los pleitos entre el Distrito y empresas de transporte urbano, por la apropiación privada de los recursos para la conversión en chatarra (chatarrazación) de los buses viejos (Salinas, 2007).

La gestión del Distrito es indelegable, pero necesita una alianza fluida y armónica con la nación, la región, la cooperación internacional, las universidades y centros de investigación nacionales e internacionales, y con las organizaciones

empresariales y comunitarias que han consolidado, por ejemplo, procesos de defensa y recuperación de los humedales, del río Bogotá, o del agua como fuente de vida y recurso estratégico. Si esa alianza se consolida, Bogotá sobrevivirá al estallido urbano; si fracasa, sucumbirá irremediablemente.

#### 4. No se parte de cero

Expertos reconocen logros como la red de monitoreo de calidad del aire; el modelo matemático que clasifica las empresas por unidades de contaminación hídrica; el programa de seguimiento a los efluentes industriales; la agenda ambiental para la región Bogotá-Cundinamarca, definida con múltiples actores públicos y privados; la identificación de la estructura ecológica principal; los planes de ordenamiento y manejo ambiental de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo; la política de protección del suelo, y los planes de manejo ambiental de

### RECUADRO 3.3

#### MOVIMIENTO AMBIENTAL EN BOGOTÁ: CONTRAPESO A LA EXPLOSIÓN URBANA Y APORTE A LA DEMOCRACIA DISTRITAL

Una razón para creer que Bogotá sobrevivirá al estallido urbano es la existencia de un vigoroso y creciente movimiento ambiental, consolidado a paso lento pero seguro durante los últimos veinte años. No es gratuito que en las elecciones de octubre de 2007 haya logrado elegir un concejal y un edil (en la localidad de Usme) y capitalizar votaciones en casi todas las localidades. Estamos frente a una tendencia política visible que se prepara para competir seriamente por los cargos de representación ciudadana, con base en el trabajo de no menos de setecientas organizaciones, cinco mil activistas y un núcleo calificado de sesenta líderes de diferentes tendencias ideológicas. Su plataforma goza de vocería en juntas de acción comunal, movimientos culturales o juveniles, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos, redes sociales y medios de comunicación alternativos.

El movimiento ambiental del Distrito Capital, caracterizado por una presencia permanente en todos los mecanismos de participación institucionales y de gestión política, de seguro tiene respuestas a las preguntas del premio Nobel de economía, Amartya Sen, sobre cuál es la relación entre el desarrollo humano y la preocupación ambiental, por qué el enfoque de desarrollo humano es incompatible con la creencia de que desarrollo y medio ambiente son contradictorios, y por qué el medio ambiente no debe ser valorado solo contando las existencias que quedan en el planeta sino también las oportunidades que ofrece.

El enfoque de desarrollo humano percibe a las personas mucho más que como sujetos que requieren satisfacer

sus necesidades; las asume como seres en libertad de hacer lo que consideran importante. El medio ambiente es más que un asunto de preservación pasiva; requiere de emprendimiento activo porque se refiere tanto a las condiciones naturales preexistentes como al resultado de la creación humana (Sen en PNUD, 2007: 28-29). En ese contexto, los investigadores sociales de Bogotá están en mora de documentar el aporte del movimiento ambiental a la calidad de la democracia distrital y responder por qué es maduro desde el punto de vista político y técnico, por qué está en plena expansión y por qué promueve un modelo de ciudad inspirado en el paradigma de desarrollo humano.

#### Un concepto, tres estrategias

El movimiento ambiental del Distrito impulsa un modelo de ciudad más humano, sostenible y sustentable bajo el concepto de territorios ambientales, mediante tres estrategias: educación ambiental para la gestión territorial, desobediencia civil urbana, y concertación para diseñar políticas públicas, mecanismos y procesos de participación y gestión ciudadana.

El concepto de territorios ambientales amerita una pausa. El movimiento ambiental los define como espacios biofísicos donde se gestionan procesos culturales, económicos, políticos y de construcción social, fundamentados en relaciones territoriales históricas y simbólicas que buscan la autonomía, la soberanía y la participación abierta e incidente en las decisiones que afectan a la comunidad. Según ese concepto, en el Distrito hay ocho territorios

humedales y áreas protegidas. Hay desacuerdos sobre la naturaleza y alcance de estos logros, sobre sus diagnósticos, metodologías, prioridades y acentos, pero un acuerdo en que han sido pasos en la dirección correcta.

La Secretaría Distrital de Ambiente ha puesto en marcha con éxito los programas de producción limpia Acercar Industria y Acercar Transporte, y el programa de excelencia ambiental distrital (Pread)<sup>24</sup> que ha motivado entre grandes empresas el logro de un alto desempeño en sus procesos, con reconocimiento social de su gestión. Y no faltan trabajos de excelencia académica en universidades y centros especializados que se ocupan de asuntos complejos y específicos, como el potencial mitigador de los humedales urbanos frente al cambio climático, las correlaciones entre la dinámica del carbono y el número de árboles plantados en la ciudad, o el impacto del aumento de zonas verdes en la reducción de tasas de emisión de CO<sub>2</sub>.

<sup>24</sup> Este año (2008), en su octava versión fueron creadas dos grandes categorías de reconocimiento (industria y servicios), y se incorporaron sistemas diferenciados de evaluación.

ambientales: Cerros Orientales, Humedales, Borde Norte, Cuenca Salitre, Cuenca Fucha, Cuenca Tunjuelo, Cuenca Río Bogotá y el Páramo de Sumapaz.

El concepto de territorios ambientales permite relacionarlos con amenazas explícitas a uno o varios ecosistemas; por ejemplo, las del Nuevo Usme contra la zona de amortiguación protectora del páramo de Sumapaz y su recurso hídrico, o las del Borde Norte contra la reserva forestal que une el río Bogotá, los Cerros Orientales y los humedales Torca, Guaymaral y La Conejera. La poca apropiación social del concepto hace que la contaminación atmosférica de Bogotá no sea percibida como un conflicto ambiental entre las organizaciones sociales e, incluso, entre políticos y académicos que la relacionan más con problemas de movilidad y el estado de las vías o falta de ellas. Si el concepto se universalizara sería fácil comprender que las condiciones de biomasa de la ciudad –conversión del carbono en oxígeno– están ancladas, entre otros factores, a la preservación de los cerros orientales, la conservación de los páramos, la recuperación del sistema hídrico, la siembra de árboles, el reciclaje apropiado de residuos sólidos y el uso eficiente de la energía.

La desobediencia civil para defender trece humedales propició una red de cincuenta organizaciones y la expedición de la política distrital de humedales, luego de un año de consultas. A raíz de un proceso creciente de protestas, en 2006 la administración concertó y auspició ocho encuentros ambientales territoriales sobre asuntos

tan disímiles como la no ampliación del relleno sanitario de Doña Juana, la contaminación del río Tunjuelo, los controvertidos parques de reciclaje en Engativá y Kennedy, la contaminación del recurso hídrico y el mal uso del suelo en la vereda Chorrillos de Suba, la desprotección de los Cerros Orientales, o la inconveniencia de una ciclorruta en el ecosistema de la cuenca del río Fucha. El movimiento reclama su sello en los Pomca (Planes de Ordenamiento de las Cuencas), en las políticas públicas sobre ruralidad y educación ambiental y en la sentencia del Consejo de Estado –el más alto tribunal contencioso administrativo del país– que ordenó a la nación y al Distrito crear la zona de reserva forestal del Borde Norte, uno de los linderos de la urbe con la sabana de Bogotá.

### **Dialogar, pensar qué hacer y ejecutarlo**

Desde la perspectiva del desarrollo humano –a pesar de la malquerencia de los poderes fácticos mencionados en este Informe, el desdén de algún sector empresarial, o la indiferencia y el miedo de funcionarios públicos–, el movimiento ambiental es un aliado esencial para evitar el estallido urbano y fortalecer la democracia en el Distrito Capital. Amartya Sen ha dicho que, “lo característico de los seres humanos, quizás más que cualquier otra cosa, es su capacidad de pensar y dialogar unos con otros, decidir qué hacer y luego hacerlo”. ¿Alguien duda que lo que debe ejecutarse en Bogotá, deba ser pensado y dialogado con el movimiento ambiental?

**Herman Martínez Gómez**

Ex subdirector del DAMA

El Distrito ha tomado nota de los retos del cambio climático. El proyecto ecológico Chingaza-cerros orientales-Sumapaz propicia la construcción de un corredor de conectividad y conservación de áreas estratégicas para proteger las fuentes de agua, evitar la dispersión de la fauna y la flora en 102.246 hectáreas y participar con mecanismos de venta de servicios ambientales (certificados de emisiones reducidas) para la mitigación del cambio climático, bajo los parámetros del Protocolo de Kioto.

### **5. Gestión activa e imparcial para dirimir tensiones e incertidumbres**

La aglomeración de individuos heterogéneos obliga a preguntarse cómo organizar y preservar la proximidad productiva de los seres humanos y por qué los dilemas de convivir en la cercanía exigen el ejercicio de la autoridad o la configuración de un Estado para resolver los conflictos sociales. No se trata de cualquier tipo de Estado, sino de uno genuinamente activo e imparcial para que pueda aprovecharlos como factores de socialización, productores efectivos de integración y una oportunidad para la vitalidad social (Hirshman en PNUD, 2003).

En Bogotá hay *tensiones*: a) entre el crecimiento demográfico y la disponibilidad futura de agua; b) la expansión de redes de acueducto y alcantarillado y el traslado de sus costos, vía tarifaria, a los usuarios más pobres; c) los proyectos de descontaminación y adecuación hidráulica del río Bogotá y la escasez de recursos financieros de igual modo; d) la apropiación de áreas naturales por parte de ricos y pobres y la omisión o intervención inadecuada, ineficiente o tardía de las autoridades, e) las normas internacionales y leyes colombianas y entre estas, y disposiciones nacionales, regionales o distritales, entre la expansión y conurbación de la ciudad y el plan de ordenamiento territorial (POT) que propende por una ciudad densificada y contenida en el actual perímetro urbano.

Las *incertidumbres* se relacionan, con: a) las proyecciones del crecimiento poblacional; b) la eficiencia y el costo de las tecnologías para descontaminar y adecuar desde un punto de vista hidráulico el río Bogotá; c) la capacidad institucional para prevenir, controlar y castigar los poderes fácticos que ponen en riesgo la estructura ecológica principal, d) la conveniencia de que agentes privados participen en la gestión del agua o con la inclusión de las organizaciones y redes de recicladores en la gestión integral de residuos.

### **6. Remover obstáculos, mitigar, reparar y prevenir**

Las soluciones serían más fáciles y rápidas si el Distrito supera la gestión endógena y fortalece sus relaciones con la región y la nación si se sobrepone al determinismo temático o sectorial, y si aplica los principios de democratización y control social en la gestión del hábitat (SDHT, 2007b), para lo cual debe vincular sin vacilación a los sectores privado y comunitario. De igual modo, si logra que la agenda ambiental esté al mismo nivel que la económica y social; si preserva los principios de transparencia, eficiencia, articulación interinstitucional, enfoque territorial, equidad, prevención y resarcimiento del daño; si consolida un sistema normativo y una estructura institucional que definan claramente sus competencias en el SINA y garanticen el cumplimiento taxativo de las responsabilidades de cada una. También se facilitarían las soluciones si acaba con los privilegios y controla los poderes fácticos existentes, si impulsa

una política tributaria que favorezca la inversión ambiental, y si asegura los recursos públicos y privados necesarios, como demostración de que la gestión ambiental no es retórica (Asocars, 2007).

## 7. Posibles respuestas

En respuesta a los aspectos de diagnóstico señalados el repertorio de alternativas posibles para el distrito son:

### a. Incorporar en la planeación las tendencias del cambio climático

Sería un error político y un equívoco estratégico no hacerlo. La ciudad requiere recursos generosos para que la investigación científica reduzca las incertidumbres de los modelos de clima global, desencadene respuestas de adaptación local, evite caer en la trampa de que todo lo resuelven nuevas y costosas tecnologías, y estimule salidas de sentido común; por ejemplo, la reconversión de sistemas agropecuarios y el uso eficiente del agua en zonas con tendencia a la reducción de la oferta hídrica.

Colombia fue el primer país en conseguir financiación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por su sigla en inglés) para inversiones directas en proyectos de adaptación al cambio climático, en medio de la resistencia de los organismos de financiación multilateral que los consideraban por fuera de su órbita o competencia. En este campo, el Distrito puede fortalecer su capacidad negociadora, por ejemplo, con prevención de incendios en cuencas abastecedoras de agua o conservación de biodiversidad, dos tipos de intervención altamente estratégicas en un escenario de cambio climático (Costa, 2007).

El Distrito debería vincularse vigorosamente al proyecto Gloria<sup>25</sup>, que compara impactos del cambio climático en la biodiversidad de los ecosistemas de alta montaña y al proyecto piloto nacional de adaptación al cambio climático (Integrated National Adaptation Plan, INAP), el cual comprende programas de protección de páramos, prevención y disminución de vulnerabilidad frente a la malaria y el dengue, y adaptación de la población local a la reducción de agua.

### b. Asumir sin dilaciones y excusas presupuestales la financiación de los proyectos ambientales

El argumento de que la ciudad no está preparada para soportar su financiación no puede seguir haciendo carrera, sin un debate público informado y la búsqueda de soluciones. Las autoridades, incluidas las del orden nacional, no pueden seguir soslayando el mandato constitucional de preservar la vida porque cualesquiera hubiesen sido las razones para impedir el daño ambiental (incapacidad, ineficiencia, corrupción, falta de voluntad política, etcétera), están obligadas a repararlo.

Un ejemplo es el tratamiento terciario en el programa de descontaminación del río Bogotá, que cuesta 9.000 millones de dólares, suma que parece prohibitiva y es tres veces la estipulada para la primera etapa, sobre la cual persisten críticas técnicas y cuestionamientos políticos. El proyecto original (2000) consistía en tres plantas y tres tipos de tratamiento. En 2003 fue cambiado por dos plantas (El Salitre y la proyectada Canoas) con tratamiento químico asistido, interceptores de aguas residuales en las cuencas Fucha y Salitre y uno paralelo al río. En 2006 se decidió duplicar la capacidad de El Salitre hasta para 8 m<sup>3</sup>/segundo y

<sup>25</sup> Iniciativa para la Investigación y el Seguimiento Global de los Ambientes Alpinos que establecerá un protocolo de seguimiento estándar para las principales cordilleras de la Tierra. Se desarrolla en estrecha colaboración con el Global Mountain Biodiversity Assessment (GMBA) del programa Diversitas.





adecuarla para tratamiento secundario, habilitando el uso restrictivo para uso agrícola y pecuario hacia 2020 (CAR, Acuerdo 43 de 2006). Si el río Bogotá pierde ese caudal podría alterarse su dinámica hidráulica (Colmenares, 2007).

Se ha pronosticado un incremento en los costos porque en la altitud de la sabana de Bogotá se requieren equipos con mayor potencia para los procesos mecánicos, la temperatura más fría del agua hace lentos los procesos biológicos y el tratamiento secundario seleccionado logra, en el mejor caso, la remoción de 80% de la materia orgánica, principal responsable de la desoxigenación del río. Esto equivale a que una ciudad de 1.500.000 habitantes (la quinta parte de Bogotá) continúe arrojando sus residuos líquidos sin ningún tipo de tratamiento. La solución sería una planta sustituta de Canoas, cercana al río Magdalena (Tocaima), a menor altitud y menor temperatura, hasta la cual serían transportadas las aguas residuales de Bogotá (García, 2007), pero el costo de conducir las hasta Tocaima es superior al beneficio que se obtendría por la mayor eficiencia en los procesos de tratamiento de la planta en esa localidad. Aun resolviendo los problemas financieros, se atacarían aspectos pero sin avanzar en una solución integral. Los principales beneficiarios serían propietarios de tierras, urbanizadores, agricultores del Distrito de Riego de la Ramada, Emgesa (operador privado de la hidroeléctrica de El Muña) y los constructores de los interceptores, las plantas y los responsables de la adecuación hidráulica (Colmenares, 2007).

#### **c. Sustituir la lógica de apagar incendios por la de prevenirlos**

Es más afín con el paradigma de desarrollo humano identificar, monitorear y caracterizar los vertimientos industriales en el sistema hídrico de Bogotá y avanzar en los pactos de cumplimiento con los empresarios, que invertir indefinidamente en plantas de descontaminación e interceptores de aguas residuales. Es necesario acelerar la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario, pluvial y combinado, no solo si se eliminan las conexiones erradas y clandestinas, sino también si se articulan los sistemas de alivio de las redes a los cuerpos de agua.

Antes que pensar en más rellenos sanitarios, Bogotá debe incentivar acciones integrales para reducir el origen y volumen de los residuos; valorar y aprovechar las materias orgánicas e inorgánicas; producir limpiamente, educar en lo ambiental y modificar los patrones de consumo; promover cadenas de reciclaje y apoyar las existentes, y estimular la gestión pública y la participación comunitaria (Díaz Cano, 2005). Los rellenos sanitarios no pueden seguir siendo un punto de partida de la gestión ambiental sino un punto de llegada. La ciudad debe invertir la secuencia: primero reduce las fuentes del problema y los volúmenes; después, fortalece la recuperación, el transporte, la selección, la clasificación y la comercialización de residuos y, finalmente, perfecciona los procesos de tratamiento y disposición final.

#### **d. Tomar en serio la información científica, la experiencia ajena y a las comunidades informadas**

Es la actitud más consecuente con el desarrollo humano, porque este depende –valga recordarlo– no solo de un ingreso suficiente para el buen pasar y una vida larga y saludable, sino también del acceso al conocimiento y la participación informada en la vida pública.



LA GESTIÓN DEL DISTRITO ES INDELEGABLE, PERO NECESITA UNA ALIANZA FLUIDA Y ARMÓNICA CON LA NACIÓN, LA REGIÓN, LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, LAS UNIVERSIDADES Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES, Y CON LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y COMUNITARIAS QUE HAN CONSOLIDADO, POR EJEMPLO, PROCESOS DE DEFENSA Y RECUPERACIÓN DE LOS HUMEDALES, DEL RÍO BOGOTÁ, O DEL AGUA COMO FUENTE DE VIDA Y RECURSO ESTRATÉGICO. SI ESA ALIANZA SE CONSOLIDA, BOGOTÁ SOBREVIVIRÁ AL ESTALLIDO URBANO; SI FRACASA, SUCUMBIRÁ IRREPARABLEMENTE.

Se ha dicho, por ejemplo, que es urgente replantear el proyecto de adecuación hidráulica del río Bogotá que implica el dragado del cauce, la remoción de cerca de 2.328.923 m<sup>3</sup> de lodos y la construcción de un jarillón sobre la margen izquierda, porque tiene un enfoque estrictamente hidráulico, sigue la ruta clásica de “dominio de la naturaleza”, carece de análisis de alternativas e impactos ambientales, será más costoso de lo previsto y probablemente no solucionará el riesgo de inundaciones (Colmenares, 2007).

Se ha propuesto reemplazar las hidroeléctricas del río por termoeléctricas a gas. El embalse de El Muña dejaría de ser indispensable para generar los picos diarios de energía y, por tanto, ya no sería necesario el bombeo de las aguas contaminadas del río Bogotá hacia él, procedimiento que ha condenado ambiental y socialmente a la población de Sibaté. El Muña podría alimentarse con las aguas del río que lleva su nombre y convertirse en un espacio recreacional y en fuente de riego agrícola (García Durán, 2007). Otra opción sería desaguarlo y plantarle un bosque fijador de carbón (Carrizosa, 2007).

Se ha recomendado que el Distrito aproveche la experiencia del Valle de Aburrá en el desarrollo y utilización de modelos predictivos de calidad del aire (Rojas N., 2007) y del centro de control y certificación vehicular chileno que evita el ingreso de carros con deficiencias en sus sistemas de prevención y control de emisiones contaminantes.

#### **e. Incorporar modelos de gestión para reconocer poblaciones excluidas y vincularlas al sector formal de la economía**

La gestión integral de residuos, por ejemplo, es una excelente oportunidad para el desarrollo humano de Bogotá, amenazado por 7.000 toneladas diarias de residuos (25% de los residuos sólidos de todo el país). La capital podría avanzar más rápidamente que otras ciudades de Colombia hacia el desarrollo humano, no porque sea la que más produce residuos, sino porque los convierte en oportunidad económica para muchas personas y familias, pero no solo para unas pocas. Sería exitosa, si ampliara las oportunidades y capacidades de los recicladores que cada día evitan que 600 toneladas, es decir, 18.000 al mes, lleguen al relleno sanitario de Doña Juana, además de las 30.000 que mensualmente recogen las industrias en sus procesos internos. También tendría más desarrollo humano si 18.500 familias (unas 60.000 personas) no fueran estigmatizadas, discriminadas jurídicamente ni explotadas por monopolios e intermediarios, y si miles más fueran valoradas por su productividad, su incidencia en la gestión ambiental y su aporte a una vida larga y saludable. Personas, “con las manos en la basura porque les da el sustento y el pan para los hijos, pero con la cabeza erguida, fuera de la bolsa de la basura” (Ruiz, 2008).

Bogotá cuenta con un plan maestro para el manejo integral de residuos que prevé opciones como los centros de reciclaje y unidades productivas especializadas de aprovechamiento y valorización de residuos. Se trata de mecanismos excepcionales para estimular la capacidad organizativa, económica y tecnológica de las organizaciones de recicladores de la ciudad que, gracias a una sentencia de la Corte Constitucional, han logrado que se les abran las puertas en los procesos licitatorios. El Distrito puede hacer más, generando acciones afirmativas para ellos, reconociéndoles como sujetos de especial protección.

La sostenibilidad social de los planes de gestión integral de residuos (PGIRS) requiere de la participación de los recicladores y sus organizaciones. La cadena de intermediarios entre los recicladores y los industriales del reciclaje, así como la provisión de bodegas para las comunidades de base, ameritan un seguimiento especial del Distrito para regular el mercado en condiciones de equidad e igualdad, garantizar la universalización de la seguridad social en el sector, desactivar un foco de tensiones y conflictos en la ciudad y legitimar el trabajo de los recicladores como recuperadores ambientales.

**f. Fomentar nuevos patrones ciudadanos, modificar el modelo de ciudad y afrontar la crisis desde los conflictos ambientales**

Si no hay modificaciones sustantivas en el modelo de ciudad y en los modos de producción, la Bogotá metropolitana es inviable. La crisis ambiental no es apenas un problema técnico del desarrollo urbano en función de la productividad, pues las soluciones no dependen solo de la tecnología y de medidas fiscales que incluyan los costos ambientales. Cada vez son más importantes nuevos patrones y valores ciudadanos respetuosos de la normatividad ambiental que es de superior jerarquía, a la luz de la Constitución Nacional.

Son muchos los conflictos ambientales en los territorios del Distrito y su área metropolitana, pero los de mayor impacto están en las cuencas de los ríos (Tunjuelo, Fucha, Salitre y Bogotá), los humedales, los cerros orientales, el Borde Norte y el Páramo de Sumapaz. Figuran también las plantas de reciclaje proyectadas en las localidades de Engativá y Kennedy (El Tintal), la expansión Nuevo Usme y la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), prevista con la ampliación del aeropuerto El Dorado, la cual amenaza los humedales Meandro del Say, Capellanía, La Conejera y Torca-Guaymaral.

En 2009 la ciudad se verá abocada a una emergencia por saturación de la capacidad del relleno sanitario Doña Juana y por la tentación de seguirlo expandiendo sin importar la afectación de las comunidades de los Mochuelos, Quiba y Pasquilla en Ciudad Bolívar. Doña Juana es un triste ejemplo del atraso de Bogotá en el diseño del tratamiento de los residuos sólidos y orgánicos, el uso de tecnologías limpias y la puesta en marcha de un programa agresivo de



reciclaje en los hogares y en todas las fuentes de generación. Se calcula que de las 7.000 toneladas diarias que genera la ciudad, 3.000 podrían ser recicladas y 4.000 procesadas con tecnologías limpias que permitan obtener materiales para las vías, biogás y abonos, de modo que un problema se convertiría en una oportunidad para el Distrito.

#### **g. Pactar con la nación un ordenamiento legal y administrativo que amplíe y respete la autonomía del Distrito**

El marco de la relación es el SINA, creado por la Ley 99 de 1993. Con el SINA, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) formula políticas, coordina la gestión, ejerce autoridad en algunos casos –licencia para el Aeropuerto Internacional El Dorado y Gran Minería en Tunjuelito– y administra y maneja áreas nacionales protegidas (parques naturales de Chingaza y Sumapaz). La CAR administra las zonas rurales del Distrito y maneja las áreas regionales protegidas y la reserva forestal protectora de Bogotá. Y el Distrito hace las veces de la CAR en la zona urbana y otras que, además, corresponden a los municipios en lo urbano y rural (Salinas, 2007).

En los últimos años, varias políticas y normas ambientales han sido sobrepasadas por decisiones del orden nacional –incluido el Código Minero– que limitan o dejan sin fuerza las competencias de las autoridades ambientales, las cuales muchas veces han cedido a presiones de constructores y mineros que aprovechan los vacíos jurídicos generados por las normas (Carrizosa, 2007). Otro ejemplo es la decisión del MAVDT que estableció en 70 microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) la media anual de material particulado inferior a 10 micras (MP10), siendo que la Organización Mundial de la Salud ha sugerido 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  como media anual y 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  como media de 24 horas (OMS, 2005).

La norma envía un mensaje de laxitud a una ciudad en la cual la administración forcejea por avanzar rápidamente en las exigencias a la industria y a las fuentes móviles que aportan, respectivamente el 60 y 40% de las emisiones de MP10 (Rojas N., 2007).

El Distrito ha urgido el cumplimiento de la Agenda regional de calidad del aire Bogotá-región acordada entre el Ministerio, la CAR, el Ideam y las secretarías de Ambiente y Salud. El 7 de febrero de 2008 el Gobierno nacional se comprometió a mejorar la calidad del combustible diésel en Bogotá que, según ambientalistas, tiene hoy carga de azufre de 1.200 partes por millón (ppm) y de 800 ppm, según la petrolera estatal Ecopetrol. La legislación nacional permite hasta 1.000 ppm, muy lejos del logro de una capital como Santiago de Chile (50 ppm). Según el compromiso, Ecopetrol lo distribuye con menos de 500 ppm desde el primero de julio de 2008 y con menos de 50 ppm a partir de diciembre de 2009.

El Distrito impulsará el programa de chatarrización de buses viejos y el control de emisiones en puntos fijos, y exigirá la utilización de combustibles más limpios en el nuevo parque automotor de servicio público.

En síntesis, Bogotá estará más cerca del desarrollo humano si la gestión ambiental del Distrito es capaz de dirimir tensiones derivadas del uso de los ecosistemas y de sus servicios ambientales, de protegerlos de las transgresiones que amenazan el disfrute de una vida larga y saludable, y de distribuir sus beneficios y costos, con equidad e igualdad. Si fracasa, agudizará inexorablemente el estallido urbano.



### RECUADRO 3.4

#### CAMBIO CLIMÁTICO EN BOGOTÁ: UNA PAPA CALIENTE<sup>a</sup>

Los ecosistemas y servicios ambientales de Bogotá (rurales y urbanos) enfrentan el riesgo de desabastecimiento del agua obtenida en zonas de alta montaña, están propensos a pérdida de su biodiversidad y a reducciones en la producción agropecuaria por cambios en las precipitaciones, temperaturas y humedades, o por eventos hidrometeorológicos extremos que generan desastres (inundaciones, deslizamientos de tierra, heladas e incendios forestales).

Con el Simulador de la Tierra<sup>b</sup>, el Ideam comparó los períodos 1982-1993 y 2080-2099 y estimó que el aumento anual de la temperatura será mayor en las zonas altas de la cordillera oriental y central de Colombia, incluyendo el estratégico páramo de Chingaza que suministra cerca del 70% del agua consumida en Bogotá. Esta oferta ambiental podría verse afectada también si la duplicación del dióxido de carbono altera el 23% de la cobertura vegetal de Colombia, especialmente los bosques de niebla o páramo que capturan agua lluvia y niebla en su estructura exterior, ubicados por encima de los 2.000 metros sobre el nivel del mar<sup>c</sup>.

Con el modelo inglés Precis<sup>d</sup>, el Ideam comparó 1961-1970 con 2070-2080 y calculó que la precipitación acumulada anual en la sabana de Bogotá podría reducirse entre 15 y 30%. Por tanto, sería previsible una disminución generalizada de la humedad de la estructura vegetación-suelo que incidiría en la ocurrencia de incendios forestales. Los estimativos indican que en 2050 quedará altamente degradado el 60% de los páramos, aunque para calcular mejor la probable afectación en la ciudad y el resto del país se requieren modelos del ciclo de agua de alta montaña que midan adecuadamente el aporte de estos ecosistemas.

Bogotá está lejos de las costas Caribe y Pacífica pero podría ser impactada por desplazamientos de población provocados por inundaciones, erosiones, huracanes o infiltración del agua marina en la línea costera que

salinizaría las aguas dulces, afectaría la estabilidad de viviendas construidas sobre suelos frágiles o palafitos y la eficiencia de los drenajes de aguas negras en el Caribe, Buenaventura y Tumaco.

Como polo seductor de migrantes, Bogotá no puede desdeñar que entre 2000-2005 cerca de 940.000 personas del Caribe y 115.000 del Pacífico hayan migrado en forma desordenada hacia las líneas costeras, buena parte desplazadas por violencia y pobreza, de las cuales un millón carece de alcantarillado y 930.000 de acueductos. Según estimativos del Ideam, en 2060 el nivel del mar podría aumentar 60 centímetros en el Pacífico y 40 en el Caribe, por debajo de la medida estándar internacional de un metro, adoptada para comparar el impacto entre países. Si el nivel del mar creciera un metro, 4.900km<sup>2</sup> quedarían inundados permanentemente y 5.100km<sup>2</sup> más se verían anegados; 1.400.000 personas (85% en zonas urbanas) vivirían en zonas vulnerables, mientras el 5% del área cultivada y el 45% de la Costa Caribe estarían sujetas a diferentes grados de amenaza. Otros migrarían por la destrucción de los ecosistemas protectores de las costas (formaciones coralinas y manglares) que, además de erosión de los suelos, modificarían la luz y la temperatura del agua con lo cual se generaría desorden ecosistémico, una de cuyas manifestaciones sería la desaparición o migración de especies que afectan la pesca comercial y de sustento.

Bogotá no puede desentenderse tampoco de potenciales impactos migratorios desde la región central del país por carencia de suelos para los cultivos desplazados, teniendo en cuenta que el 47% de los agrosistemas del país se vería afectado por duplicación en la concentración de dióxido de carbono. La ciudad debe intensificar medidas de adaptación en los sistemas productivos más vulnerables en áreas de alta montaña, con participación de las comunidades locales y con recuperación de prácticas ancestrales de poblaciones campesinas e indígenas, hoy dedicadas a actividades agrícolas o a la horticultura migratoria estacional.

<sup>a</sup> Ideam (2007). Reflexiones sobre el clima futuro y sus implicaciones en el desarrollo humano de Colombia. Ideam, PNUD y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).

<sup>b</sup> Utiliza el modelo JMA-GSM del Japón, bajo el escenario A1B, el cual contempla la utilización equilibrada de todo tipo de fuentes de energía y considera que las tecnologías de uso final experimentan mejoras.

<sup>c</sup> Los bosques de niebla interceptan cerca del 83% del agua que llueve sobre ellos y el 17% de la niebla.

<sup>d</sup> Se utilizó el escenario A2, que es el extremo en las concentraciones de CO<sub>2</sub>. Para casi todo el país la temperatura media del aire se incrementaría entre 2°C y 4°C y las precipitaciones tendrían una reducción drástica, de hasta 50% en el litoral Caribe, la Sierra Nevada, la península de La Guajira y el alto Magdalena.



Y no menos importante: las secuelas de la desertificación agravada en escenarios de cambio climático que afectarían a Boyacá, Huila, Santander, Norte de Santander, Cauca, Nariño y La Guajira, sumando 3,6 millones de hectáreas a los 4,8 millones afectadas por ese fenómeno en 2001. ¿Cuál y cómo sería la presión sobre los suelos aprovechables en los agrosistemas de Bogotá y su entorno?

En la sabana de Bogotá es probable una creciente demanda de servicios médicos y hospitalarios por dengue y malaria, cuya transmisión por vectores podría ocurrir en poblaciones cercanas, ubicadas por encima de 1.800 metros sobre el nivel del mar, que hoy no figuran en los mapas

de riesgo. Municipios de Magdalena medio en Santander y Antioquia, del Catatumbo en Norte de Santander y del vecino departamento de Boyacá, hacen parte del 85% del territorio colombiano con condiciones climatológicas, geográficas, ecológicas y epidemiológicas favorables también a fiebre amarilla y Chagas. De enorme utilidad puede ser el sistema de información geográfica para la malaria (Sigma) desarrollado por investigadores colombianos, el cual permite establecer correlaciones entre esta enfermedad y los cambios climáticos.

---

Adaptado de Ideam, 2007.



## En la ciudad no hay espacios para ciegos

Me gradué del colegio Emilio Valenzuela en diciembre de 1999, estudié Antropología y ahora estoy haciendo la tesis para terminar una maestría en Economía. Prefiero decir que soy ciego a decir que soy invidente, porque no todos entienden y se puede enredar la pita. Me acuerdo un día, que hablando con un señor en la calle me dijo: “Yo he trabajado con videntes, con gente como usted”. Me dio tanta risa que le pregunté si echaban el tarot.

Corrí con una suerte muy grande, incluso previa al colegio, porque cuando yo tenía 2 años y medio –la edad a la que perdí la vista– mi familia asumió que yo iba a ser absolutamente normal, normalidad basada en estudiar en medio de gente común y corriente. Tampoco es que hubiera muchas opciones para las personas ciegas en Colombia, estaba el INCI (Instituto Nacional para Ciegos), que en los años noventa se convirtió en un ente asesor y dejó de ser el ente educador que se hacía cargo de todo, hasta de un internado para gente que venía de otras regiones del país. Conocí también otras instituciones donde la gente estaba interna, una especie de monasterios donde todo estaba recubierto de cierto espíritu de secta. Se estudia con personas que nunca van a hablar

del cielo azul, de las hojas verdes o de lo buena que está la profesora de español, pues se pierde ese pedazo de mundo que nadie nombra.

Perdí la vista por la retinoblastoma, una enfermedad que produce pequeños tumores sobre la retina parecidos a lunares, que van creciendo con el riesgo de que se extiendan hacia el cerebro. La solución fue radical, sacar los ojos, sin vuelta de hoja. Perdí el ojo izquierdo a los 2 meses de nacido, y el derecho, a los 2 años y medio. No tengo recuerdos concretos de cuando veía, algunos aparecen en los sueños, porque cuando sueño, digamos, percibo formas completas. Creo que tengo una buena percepción del espacio, comparada con la de otras personas ciegas, y supongo que tiene que ver con el poquito tiempo que pude ver.

Mi colegio hizo algo muy bueno, aunque no tenían ni idea; fue un acto de voluntad, la voluntad específica de cada profesor y de los mismos compañeros. La gente fue abierta, calmada, interesada más allá de lo puramente académico. Querían saber cómo escribía en braille, cómo dibujaba, encontré valoración y mucho respeto. También hubo maldades que considero esenciales, porque aprendí a tener carácter y a negociar, a defenderme

y a generar redes de solidaridad. Una vez, cuando me dieron un premio por el disfraz de Rin Rin Renacuajo alguien me dijo: “Oiga, la próxima vez voy a tener que venirme en silla de ruedas para ganarme el premio”, lo que me ofendió profundamente y me marcó.

Me acompañó la duda sobre lo que hacía de verdad y lo que me regalaban. Tenía fama de buen estudiante sin serlo, leía y sabía mucho, porque tuve la oportunidad de tener libros en braille, pero realmente no hacía un carajo. Por ejemplo, en matemáticas tenía lógica y podía responder exámenes orales, pero cuadernos de años enteros solo tuvieron tres páginas. Me divertía mucho más las materias de sociales y literatura, porque había leído algunas cosas, que aunque no me tomaba la molestia de releer, me permitían proponer debates que me hacían parecer juicioso.

Me gradué del colegio con un buen Icfes y un cupo en la Universidad Nacional, aunque había repetido mecánicamente que quería estudiar en el Externado Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Aunque también me gustaba la Nacional, ese ambiente un poco bohemio, oír a la gente hablar de las cosas que hablaba, pasearme por allí en medio

de los caminos, de los prados, de los pasillos. La Nacional tiene una sala especializada para personas ciegas en la biblioteca central, y eso me parecía muy chévere. La decisión de estudiar Antropología fue pesada para el hígado familiar... y para el mío también. Finalmente ¿qué voy a hacer cuándo me gradué de eso? Entonces me presenté al Externado y pasé la entrevista, lo que me obligó en tres días a optar por la Nacional o el Externo. La Nacional fue una muy buena decisión.

### **Aprendí a las malas**

El Emilio es un colegio privado, por lo que siempre tuve una ruta para ir al colegio y regresar a mi casa, pero cuando entré a la universidad tuve que aprender a manejar las busetas, cosa que no había aprendido. Además había tenido una ruptura muy fuerte con el mundo de los ciegos, no quería saber nada de los ciegos, me “mamaban”, la gente que se sentaba a hablar de temas solo de ciegos, no me gustaba, pero me tocó agachar la cabeza y dije: “Bueno, necesito que alguien me enseñe a orientarme en la ciudad” y ese alguien fue el CRAC (Centro de Rehabilitación para Adultos Ciegos). Me fui para el CRAC todo un día y recorrí las instalaciones, y al final me senté en la cafetería, como se sienta uno en cualquier cafetería del mundo, y cuando alguien me dijo: “Bueno ¿le gustó el CRAC?, ¿sintió algo especial? porque en la calle se siente la mirada discriminatoria de la gente y en cambio aquí es como una hermandad”, salí de allí huyendo, sin clases de bastón ni nada. Yo aprendí a las malas.

La suerte me ha acompañado. Tenía un vecino con el que nos encontramos comprando el pan y nos saludábamos. Un día cualquiera que iba para la universidad y estaba esperando el bus en una esquina, él pasó y me preguntó para dónde iba, y yo le dije que para la Nacional, pues resultó que era profesor de allí. De ahí en adelante para clase de 7 de la mañana nos íbamos con Fernando. También una amiga de Antropología vivía a dos cuadras, y así todo se fue acomodando. Poco a poco se fue dando una libertad. El proyecto de mi papá de contratar un taxi ¿dónde dejaba mi vida sexual? Catastrófico salir de clase directo a que lo recojan a uno, la universidad no puede ser eso.

Debo definirme como una persona, no diría que arbitraria, pero sí que toma decisiones sin consultarlas. Creo que tiene que ver con que mi mamá nunca consultó a un sicólogo, nunca fue a pedir asesoría especializada, porque si hubiera sido así, hubiera sido un desastre; le habrían dicho: “No, mire, ese niño ciego no puede hacer tales ni tales cosas, métalo en el Juan Antonio Pardo Ospina, no lo meta al Emilio, ¡cómo se le ocurre!, pobrecito ese niño, allá se la van a montar, le van a doblar el punzón y se van a burlar de él”.

### **Todo es posible**

En la Nacional supe de un ciego, al que se le ocurrió la mala idea de ir a preguntarle a un profesor qué creía él si estudiaba Antropología. El tipo le respondió que, “¡cómo se le ocurría!, que para estudiar Antropología había que hacer mucho trabajo de campo, que cómo iba a observar” y,

entonces, se fue a estudiar inglés. No hay nada imposible para una persona ciega en Antropología, eso sí, la tesis que elaboré tenía que ver con el sistema de investigación en ciencias sociales, basada en el uso de los sentidos. De pronto en un comienzo por legitimarme a mí mismo, pero afortunadamente a lo largo de la investigación la cosa se fue torciendo y terminó en que no era un método para las personas ciegas.

Pasó de ser una cosa rara y exótica a convertirse en una forma de investigar usando los sentidos, al punto que ya no es algo para las personas ciegas, sino que todos tienen que usar los sentidos para hacer investigación social. Es algo a lo que hay que invertirle años de investigación, es un aporte de mi compañero de tesis, Andrés Romero y también mío.

El plan inicial fue investigar el mismo lugar, y cada uno decía cómo lo percibía para comparar las observaciones. Pero como conversábamos, iba llenándome de la percepción de Andrés, como lo he hecho toda mi vida. ¡Cuánto he aprendido por medio de los ojos de los demás!

Entonces descubrimos que el sentido más importante para hacer una observación social no es la vista, es el oído, porque con el lenguaje es que se dice: “Esto es un banano”. Luego con el tacto, con el gusto y con el olfato y con aspectos asociados; dijimos, “bueno, de nada sirve decir: el maravilloso olor a café, que lo inundaba todo”, sin el contexto social. Que huelga a café puede significar que en ese lugar se produce café, y eso genera relaciones económicas y



políticas en torno del café. De eso se trata la sociografía.

### **Cuestión de método**

Después apareció la educación múltiple sensorial, que consiste en enseñar utilizando los sentidos. Originalmente la pensamos para personas con discapacidad, pero después nos dimos cuenta que era mejor que cualquier persona aprendiera así. Si se va a enseñar química, en vez de llenar el tablero de ecuaciones, mejor se prepara mayonesa, que puede ser una buena manera de entender la proteína, las albúminas, los coloides o las emulsiones, lo que está al alcance de una persona sorda, de una ciega o de una persona común y corriente.

Actualmente soy profesor de la Universidad Pedagógica, en el Departamento de Educación Especial. Mi tarea consiste en acompañar a un grupo de estudiantes durante año y medio en el desarrollo de su tesis, el trabajo de campo y la propuesta metodológica. No son estudiantes discapacitados, estudian educación especial porque les pareció interesante o porque tienen algún pariente con discapacidad. También trabajo asesorando al Museo del Oro en una adaptación del Museo a la multisensorialidad, que no implica hacer cosas para personas ciegas, sino para todo el mundo. Es diseño universal, objetos que se diseñan para que a cualquiera le sirvan. Por ejemplo, la llave de un baño puede ser muy alta para una persona de baja estatura, o muy baja para una persona alta, lo que se puede hacer es ponerle una articulación a la llave, de tal manera, que al hacerle fuerza suba o baje.

La biblioteca de la Universidad Nacional está en proceso de remodelación y me he reunido con ellos para hacer sugerencias arquitectónicas que le sirvan a las personas con limitación visual, pero también boté la carreta de la multisensorialidad que le podía servir a cualquiera ya que cualquiera, puede perderse en la biblioteca. Entonces crear caminos con diferentes texturas en el suelo, colores diferentes que ubiquen la salida, no interfieren para nada, y pueden ser tocadas por una persona ciega con el pie, o una sorda puede guiarse, una en silla de ruedas se puede desplazar y una persona común se ve beneficiada al encontrar la salida con tan solo mirar el suelo.

Mi percepción sobre la ciudad ha cambiado radicalmente a partir de Transmilenio, porque me ha permitido crear líneas rectas en mi cabeza que como grandes coordenadas, me ordenan la ciudad. Una vez hice el camino del Portal del Norte hasta el Portal de Usme y me dio una percepción de la longitud de la ciudad. A mí me gusta esa idea de Bogotá, aunque la gente la percibe como algo peligroso, a mí nunca me ha pasado nada. Una vez me fueron a atracar y cómo no me di cuenta de que me estaban amenazando, ni vi el chuzo, lo tomé de una forma muy tranquila y no pasó nada finalmente. Me puedo mover en esta ciudad con cierta tranquilidad, no siento ninguna amenaza, porque “ojos que no ven, corazón que no siente”.

Bogotá no está diseñada para personas ciegas, es más, no sé si exista una ciudad en el mundo diseñada para nosotros. Se hacen arreglitos que nos ayudan, pero pienso que las cosas inhumanas que puede afectar

a las personas ciegas son las mismas que afectan a cualquiera. Una alcantarilla destapada definitivamente es un problema para cualquiera. Con los bolardos hay una especie de relación de amor y odio muy complicada, porque odiaba los carros parqueados en las aceras, pero es verdad que mucha gente ciega ha tenido accidentes con los bolardos. Creo que en algunos casos tiene que ver con que están mal alineados y entonces no hay una forma de saber en qué lugar se encuentran, sino que uno les pasa o por el lado y los toca, o les pasa por el medio y los golpea. Tampoco hay una cultura de conocer la ciudad, sería bonito tener una maqueta y poder tocarla. Sería útil para una persona ciega saber cómo es Bogotá, con las cosas más grandes, las más importantes.

Transmilenio es mi principal medio de transporte, aunque también uso busetas cuando voy de mi oficina, que queda en la 26 con Caracas, a la Universidad Nacional. En las busetas siempre hay guías, alguien que te indique dónde te debes bajar, o una curva, o el tiempo, o los cruces y los puentes, en fin.

### **“Tocar a Bogotá”**

La gente es muy solidaria, sin embargo, claro, si uno se para al borde de una avenida para cruzar... la séptima por decir algo, y espera allí un momento, es muy probable que mientras uno espera pasen diez personas, pero finalmente aparece una que lo acompaña. Por lo general me paro con cara de que tengo que cruzar y la gente llega, pero si oigo a alguien, pido ayuda, aunque pido más ayuda para parar una buseta y saber cuál es la que necesito.

Alguna vez le pedí a un chofer que me avisara al llegar a un lugar. Me quedé profundo y al chofer se le olvidó. Cuando vio que me paré para bajarme, me dijo: “Mi hermano, cómo así que lo pasé, qué vergüenza con usted, ¿tiene mucho afán? Si quiere yo doy la vuelta aquí, me devuelvo y lo llevo”. Le dije que no tenía afán, y entonces me propuso que terminaba la ruta y me dejaba en el paradero.

La gente está muy dispuesta a ayudar, me imagino que por tantos años de cultura cristiana, además, las personas ciegas gozan de prestigio en esta cultura, se supone que tenemos buenísima memoria, los sentidos más desarrollados y esas cosas, entonces la valoración del ciego es buena, y contradictoria, hay sobreprotección y también hay valoración.

Me ha pasado con los auxiliares de Transmilenio, donde hay una entrada especial para sillas de ruedas, muchas veces el conductor ha querido abrirmela para que pase. Una vez medio dormido en una buseta, me levanté rápido y al colgarme la maleta golpeé a una señora que estaba sentada, ella me dijo: “Señor, cuidado que me pegó”. Le pedí disculpas y debí calcular la distancia para no pegarle.

### Tuve oportunidades

A veces peco de optimista. Cuando me invitan a dar conferencias, hay gente que dice: “Este tipo tiene su vida resuelta, por eso no siente lo que sentimos”, y en algo tienen razón. Mi vida es excepcional frente a la de la mayoría de personas ciegas en este país. Tuve la opción de tener muchos libros en braille, una familia que se metió en el cuento de “vamos



para la educación integrada”; un colegio que lo asumió porque quiso, nada lo obligaba. Hay personas que no tuvieron posibilidades en su educación, en su vida cotidiana.

El problema del empleo es fuerte para la mayoría de personas ciegas, yo he tenido la oportunidad de trabajar en cinco cosas distintas: como investigador de malaria, con la Dirección de Admisiones de la Nacional, con el Hospital de Usme, con un proyecto de Colciencias y como profesor de la Pedagógica. No me he sentido discriminado. A veces me preocupa que me regalen cosas por el hecho de ser ciego, porque de todas maneras dicen: “Este muchacho como ha hecho las cosas de bien, entonces hay que ayudarlo como sea”. ¡Y no!

### Cuando me independicé

Me fui a vivir al centro, en la 26 con Caracas, mis papás vivían escandalizados porque decían: “Ahí están todos los prostíbulos, los travestís, eso por ahí es terrible, es un atracadero, al lado del Cementerio Central, ¡cómo se le ocurre!”. Y en

el año y ocho meses que viví ahí, ni limosna me pidieron, supongo que todos los travestís me ayudaron a cruzar la calle alguna vez.

Algo que me gusta de vivir en Bachué es que hay vida comunitaria, está la panadería de la esquina, un supermercado, la cabina de teléfonos, los restaurantes, y están todos los vecinos y la gente que lleva viviendo aquí más de 25 años. Entonces todo el mundo se conoce bastante bien, han crecido juntos.

Me gusta mucho esa vida comunitaria, me gustan las rancheras a todo volumen el domingo por la mañana. Los viernes y los sábados, pasa el señor vendiendo aguacates por la calle, el de los tamales, el de la mazamorra antioqueña, y eso me parece delicioso, ¿será por ser antropólogo? No sé, pero me encanta la vida de comunidad.

**JORGE ANDRÉS COLMENARES**

26 AÑOS  
ESTUDIANTE

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008. *Bogotá positiva: para vivir mejor*. Plan de Desarrollo Distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Empresa de Renovación Urbana (ERU). 2007. *La renovación urbana y el derecho a la ciudad*. Alcaldía Mayor de Bogotá, ERU, Bogotá.
- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars). 2007. *Agenda ambiental Colombia siglo XXI*. Asocars, Bogotá.
- Camargo, Germán. 2007. *Estado y perspectiva de los ecosistemas urbanos de Bogotá. Prioridades 2008-2011*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá (16).
- Carrizosa, Julio. 2007. *La sabana de Bogotá y los ecosistemas relacionados en el 2007*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá (19).
- Colmenares F, Rafael. 2007. *El agua y Bogotá: un panorama de insostenibilidad*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá (17).
- Colón, Luis; Escobar, Alberto; Niño, Carlos; Saldarriaga, Alberto. 2003. *El patrimonio urbano de Bogotá. Ciudad y arquitectura*. Áncora, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Costa, Carlos. 2007. La adaptación al cambio climático en Colombia. En: *Revista de Ingeniería*. Universidad de los Andes, noviembre.
- Díaz Cano, Marlene. 2005. La organización comunitaria entorno al reciclaje. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. CIDER-Universidad de los Andes, Bogotá.
- Duarte, Eduardo. 2006. Plan maestro de movilidad 2006: un resumen. En: *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan maestro de movilidad*, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (1): 27-44.
- Echeverri, Juan Carlos; Ibáñez, Ana María; Hillón, Luis. 2004. The Economics of Transmilenio, a Mass Transit System for Bogotá. *Documento CEDE*, Bogotá.
- Fainboim, Israel; Rodríguez, Carlos. 1999. Una discusión sobre la conveniencia de construir el Metro de Bogotá y sobre las dificultades para financiarlo. En: *Coyuntura Económica*. Septiembre, 29 (3): 115-149.
- Fajardo, Darío. 2007. Seguridad alimentaria para Bogotá. Proyección del programa *Bogotá sin hambre*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD. Mimeo.
- Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). 2007. *Estado de la población mundial 2007. Liberar el crecimiento urbano*. UNFPA, Nueva York: 57.
- Fujita, Masahisa; Krugman, Paul; Venables, Anthony. 1999. *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. MIT Press, Cambridge.
- Garay, Luis Jorge; Molina, Humberto (dirs.). 2003. *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Contraloría de Bogotá.
- García Durán, Germán. 2007. Carta abierta de la Fundación Río Urbano al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Giraldo, Fabio. 2007. La mano invisible del mercado. En: *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (4):13-53.
- Giraldo, Fabio; García, Jon; Bateman, Alfredo; Alonso, Andrés. 2006. *Hábitat y pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*. UN-Hábitat, Bogotá.
- González, Jorge Iván; Bonilla, Edna; Guerrero, Germán; Otero, Diego. 2006. La autosostenibilidad del sistema de transporte público masivo Transmilenio en Bogotá. En: *La concesión de Transmilenio y su sostenibilidad financiera*. Investigaciones CID. Universidad Nacional, CID, Bogotá (1): 11-38.
- Hirschman, Albert. 1996. Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática. En: *La política. Liberalismo, comunitarismo y democracia*. Paidós, Barcelona (1) Ideam, 2007.
- Jáuregui, Marta. 2006. Equidad y eficiencia en las tarifas del transporte colectivo en Bogotá. Tesis de grado. Magíster en Economía. Universidad Javeriana, Bogotá.

- Krugman, Paul. 1992. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, Barcelona (1991).
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. 2005a. *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Soporte técnico*. Undesa, UNCRD, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Bogotá: (1).
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. 2005b. *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Estudios y procesos*. Undesa, UNCRD, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Bogotá: (2).
- Molina, Ismael. 2007. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD. Mimeo.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2005. *Guías de calidad del aire. Actualización mundial*. Washington, D.C.: 3-10.
- Presidencia de la República. 2006. *Plan nacional de desarrollo, 2006-2010*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. Contribución especial de Amartya Sen para el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. *La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*: 28-29.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006a. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). Regulación del transporte, movilidad y estructura urbana: implicaciones económicas y sociales. En: *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan maestro de movilidad*. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (1): 47-66.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006b. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). 2006b. Movilidad y equidad en Bogotá. En: *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan maestro de movilidad*. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (1): 67-80.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Editorial El Malpensante, Bogotá: 347.
- Rojas, Néstor. 2007. *Aire y problemas ambientales de Bogotá*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá: (18).
- Rojas, Fernando. 2007a. La reglamentación del suelo en Bogotá: una apuesta por la intervención urbana integral. En: *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (4): 71-82.
- Rojas, Fernando. 2007b. Ordenamiento territorial para ejercer el derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Ruiz, Silvio. 2008. Instalación del coordinador de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) en el primer Congreso internacional de recicladores sin fronteras. Marzo, Bogotá.
- Saldarriaga, Alberto. 2000. *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana*. DAPD, Bogotá.
- Salinas, Yamile. 2007. *Institucionalidad ambiental del Distrito*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá: (20).
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). 2007. *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. SDP, Universidad Nacional, Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). 2007a. *Política integral del hábitat, 2007-2017*. SDHT, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). 2007b. Informe de gestión. SDHT, Bogotá.
- Vickrey, William. 1977. The City as a Firm. En: Feldstein, Martin; Inman, Robert (eds.). *The Economics of Public Services*, Macmillan, Londres: 334-343. Reproducido en: Arnott, Richard; Arrow, Kenneth; Atkinson, Anthony; Dreze, Jacques (eds). 1994. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zambrano, Fabio. 2007a. Transformación histórica de Bogotá. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD. Mimeo.
- Zambrano, Fabio. 2007b. *Historia de Bogotá siglo XX*. Villegas, Alcaldía Mayor de Bogotá.

CARRERA 4A  
Nº 26-04

**CIGARRERIA  
"LA ESQUINA"**

**MINUTOS**



## CAPÍTULO 4

# LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL



**Naciones Unidas ha reiterado que el desarrollo económico es condición y consecuencia del ejercicio de la libertad.** De la misma manera, la libertad es condición y consecuencia del desarrollo. Sin duda, el crecimiento favorece el desarrollo, pero no todo crecimiento es desarrollo. En el lenguaje de las Naciones Unidas, y en el de Sen (1999 y 2005), la libertad se manifiesta en la extensión del espacio de las capacidades. El crecimiento únicamente es desarrollo si amplía las posibilidades de opción de las personas. La ciudad económica y social tiene una relación directa con la calidad de vida y la atención a las necesidades básicas de las personas debe estar anclada en un enfoque de derechos<sup>1</sup>.

Las dimensiones económica y social de la metrópolis son fundamentales para que la aglomeración de personas heterogéneas favorezca la ampliación de las capacidades. Este propósito es posible si la ciudad contribuye con: a) la consecución de un mejor ingreso; b) la obtención de un empleo de buena calidad; c) la movilidad social; d) la equidad en el ingreso y en las oportunidades, y e) el acceso efectivo a un hábitat sano, a la vivienda y a los servicios sociales (educación, salud, recreación, etcétera.).

Las relaciones de causalidad entre los cinco objetivos son circulares porque se determinan mutuamente. Sería ideal que se pudieran lograr de manera simultánea. En la práctica ello no es posible. No obstante, la política pública siempre debe tenerlos como propósitos deseables. Los cinco objetivos están relacionados, pero no van en el mismo sentido. Por ejemplo, el empleo de buena calidad eleva el ingreso, pero ello no se refleja necesariamente en una mayor movilidad social, ni en una distribución más equitativa. De la misma manera, los avances que se logran en equidad puede que no se manifiesten en un mejor empleo. En una sociedad que efectivamente permite la movilidad social es muy probable que el ingreso per cápita y la equidad mejoren simultáneamente. Si los servicios sociales son ofrecidos por los Gobiernos nacional o distrital, el ingreso disponible aumenta.

Es pertinente hacer la distinción entre inclusión y equidad. La noción de inclusión es más amplia que la de equidad. Sen (2000) muestra los enormes alcances que tiene el término exclusión (alguna forma de no inclusión). Las formas de exclusión son variadas. Sen hace la diferencia entre la exclusión constitutiva y la instrumental<sup>2</sup>. La equidad significa convergencia y, en términos operativos, podría entenderse como una menor brecha de ingresos o de riqueza. La inclusión puede mejorar aún en un contexto de mayor desigualdad. La forma como ha evolucionado el índice de pobreza por necesidades básicas

<sup>1</sup> La administración de Luis Eduardo Garzón puso en primer plano el “derecho a la ciudad” (Garzón, 2007). “La brújula que orientó, desde sus inicios, esta gestión de Gobierno, fue hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, en un sendero progresivo, otorgándole la prioridad a los sectores de la población más desprotegidos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007:9; Borda, 2007 y Ospina, 2007).

<sup>2</sup> “La exclusión social puede ser, de manera *constitutiva*, una *parte* de la privación de capacidades. Pero también puede ser, desde el punto de vista *instrumental*, una *causa* de diversas fallas en las capacidades” (Sen, 2000a:5).

insatisfechas (NBI) ilustra bien la tensión. Los avances que se consiguen en la cobertura de necesidades básicas favorecen la inclusión, pero no la equidad, lo que ha sucedido precisamente en las altas coberturas en servicios públicos que ha conseguido Bogotá<sup>3</sup>.

El principio de la diferencia de Rawls (1985) admite la asimetría entre inclusión y equidad. La diferencia es legítima si permite que los que tienen menos reciban más<sup>4</sup>. Existen diversas formas de inclusión. La equidad es una manera de inclusión, pero no es la única. Se podría afirmar que el ingreso favorece la inclusión, pero ello no significa que los avances en inclusión tengan un impacto directo en la equidad. La política pública desempeña un papel central en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y en la inclusión.

La mejor estrategia para el crecimiento es el desarrollo humano. El crecimiento es una condición necesaria, pero no es suficiente para conseguir el desarrollo. Para que el crecimiento se refleje en un mayor desarrollo debe buscarse que este sea *pro-pobre* (Kakwani, Khandker y Son, 2004), y ello es posible si la estrategia se acompaña de una política que distribuya el ingreso y las posibilidades de acceso al espacio urbano. De acuerdo con Rawls, podría afirmarse que las diferencias que se presentan en la ciudad solo son legítimas si contribuyen a mejorar la situación de las personas que están en las peores condiciones.

El Distrito estimula el crecimiento económico y el empleo de dos maneras. En primer lugar, y como se decía en la ciudad espacial, aprovechando de la mejor manera posible las externalidades urbanas. En otras palabras, realizando una distribución equitativa de los beneficios y de los costos derivados de la dinámica urbana. Y segundo, fortaleciendo la demanda interna, y consolidando los procesos endógenos propios de la ciudad región<sup>5</sup>.

La tabla 4.1 resume las principales funciones de la ciudad económica y social. Se diferencian tres etapas –básica, consolidación y avanzada– en el proceso de aumento del inventario de activos –económicos y sociales– que mejoran las oportunidades del desarrollo humano. Los activos se acumulan en la medida en que se pasa de una fase a la otra.

En la etapa inicial, o básica, la intervención de la administración distrital y del Gobierno nacional, busca solucionar las necesidades más elementales, y para ello se privilegia el gasto público directo. En la fase de consolidación, la intervención del Gobierno es más extensa y, sobre todo, más diversificada. Las interacciones con el sector privado se amplían, y las políticas sociales se inscriben en el marco de la protección y la seguridad social. Durante esta etapa, el Gobierno distrital asume funciones –como la de distribución– que no cabrían en la clasificación estrecha de Musgrave. En la fase avanzada, que corresponde a la megalópolis, la ciudad cumple funciones que son compatibles con los procesos de la ciudad-región. Crea instrumentos para jalonar la inversión privada, y avanza en la creación de mecanismos contracíclicos, tales como ingreso neto de impuestos y subsidios, consolidación del mercado interno, aumento del capital humano, seguridad alimentaria, etcétera.

<sup>3</sup> “Desde las últimas administraciones, empezando por la de Enrique Peñalosa (1997-2000), pasando por la Antanas Mockus (2000-2003) hasta llegar a la de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), se puede observar un esfuerzo por reconocer la naturaleza de la exclusión social de grupos particulares en Bogotá, aunque este esfuerzo aún sea discontinuo y se requiera definir con mayor precisión la tipología de la exclusión social en la ciudad” (Robledo y Quijano, 2007:6).

<sup>4</sup> Es el criterio *maximin*: garantizar que quienes tengan el mínimo reciban el máximo.

<sup>5</sup> Esta es la vía keynesiana, porque Keynes (1936) le dio mucha importancia al estímulo de la demanda y del mercado interno.

**TABLA 4.1**

**FUNCIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL**

OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO HUMANO	FASE BÁSICA	FASE DE CONSOLIDACIÓN	FASE AVANZADA
Empleo e ingreso	→ Generación directa e indirecta de empleo a partir del gasto público	→ Generación del empleo a partir del gasto público → Impulso a la construcción, como sector líder → Aumento del ingreso disponible → Impuestos progresivos a la tierra	→ Aumento del ingreso disponible (neto de subsidios e impuestos) → Consolidación del mercado interno regional → Inclusión económica y modernización de sectores informales y rezagados
Crecimiento económico	→ Inversión en construcción de obras públicas	→ Interacciones con el sector privado (concesiones, titularizaciones, etc.) → Creación de condiciones adecuadas para la inversión privada	→ Mejoramiento de la productividad y la competitividad del territorio → Construcción de redes para la conectividad intrarregional y global y constitución de cadenas productivas
Educación	→ Alfabetización, regulación y gestión del primer ciclo educativo	→ Provisión de educación en todos los niveles: secundaria, media, técnica y superior	→ Apoyo a programas de investigación y desarrollo → Capital humano altamente calificado
Salud	→ Atención a los más pobres	→ Suministro de servicios en red a los afiliados y atención puntual a los más pobres	→ Cobertura universal y de calidad → Prestación de servicios en red
Abastecimiento de alimentos	→ Localización de plazas de mercado y centros de abastecimiento	→ Promoción y organización de las centrales de alimentos y de los productores, proveedores y comerciantes	→ Promoción de redes y plataformas logísticas para la seguridad alimentaria regional
Protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad	→ Creación de instituciones que permitan calificar y universalizar el riesgo → Atención a las poblaciones específicas (habitantes de la calle, niñez, adultos mayores)	→ Desarrollo de mecanismos anticíclicos de protección → Desarrollo de un sistema de prevención y atención a emergencias	→ Universalización y objetivación de la seguridad social → Programas para su reconocimiento como sujetos de derechos → Consolidación de un sistema de atención a emergencias

**A. DINÁMICA CÍCLICA DEL PIB**

El PIB nacional y el de Bogotá tienen movimientos cíclicos muy parecidos. Entre 1990 y 2006 la tasa de crecimiento promedio de Bogotá fue de 3,25% y la de la nación de 3,10%. La actividad económica de Bogotá es muy similar a la de la nación, pero las fluctuaciones son más intensas, así que la dinámica económica de la ciudad es más volátil que la de la nación.

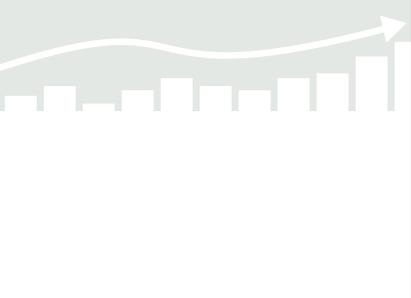
En el periodo mencionado, la participación del PIB de Bogotá en la economía nacional ha oscilado entre el 22 y 23%. Este porcentaje supera el de departamentos como Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca y Atlántico. La participación de Bogotá y la región central en la economía nacional puede ser del 30%, y según Garay y Molina (2003:1001), “en ciertos sectores esta participación es decisiva: alcanza a más del 50% en el caso del PIB financiero y al 40% en el caso de la producción nacional manufacturera”<sup>6</sup>. La estructura del PIB muestra la prevalencia del sector servicios (43%)<sup>7</sup>.

La demanda externa no ha sido el motor de desarrollo de la actividad económica distrital<sup>8</sup>. La relación que tiene la demanda interna lleva a replantear el

<sup>6</sup> La política monetaria del Distrito está muy condicionada por las disposiciones del Gobierno nacional. El margen de maniobra es relativamente estrecho. La poca autonomía de las autoridades locales contrasta con la importancia que tienen los enormes flujos financieros de Bogotá.

<sup>7</sup> Incluye: transporte, comunicaciones, intermediación financiera y servicios conexos, inmobiliario y alquiler de vivienda, administración pública y otros servicios a la comunidad.

<sup>8</sup> De todas formas, la demanda externa es importante. Según el DANE la región Bogotá-Cundinamarca participa con el 25% de las exportaciones nacionales sin incluir café ni petróleo (Garay y Molina, 2003).



LAS DIMENSIONES  
ECONÓMICA Y SOCIAL  
DE LA CIUDAD SON  
FUNDAMENTALES PARA  
QUE LA AGLOMERACIÓN  
DE PERSONAS  
HETEROGÉNEAS  
FAVOREZCA LA  
AMPLIACIÓN DE LAS  
CAPACIDADES.

énfasis que la política macroeconómica del Gobierno central le ha dado al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. No es conveniente centrar toda la atención en el mercado externo, dejando de lado cualquier consideración sobre los estímulos al mercado interno. La afirmación es válida, tanto para Bogotá como para la nación.

La alta correlación que existe entre el crecimiento del PIB de la nación y de Bogotá puede leerse de dos maneras. La primera interpretación de esta correlación es de naturaleza económica: si el PIB de Bogotá es relativamente importante, entonces no es de extrañar que sus ciclos estén asociados a los del PIB de la nación. Este argumento es claro porque las dos variables no son independientes. El PIB de la nación contiene el PIB de Bogotá. No obstante esta evidencia lógica, todavía cabe la pregunta por las relaciones de causalidad: ¿el PIB de la capital determina el del país, o a la inversa? No se opta por una u otra secuencia. No hay duda de que la nación incide en la ciudad, pero, al mismo tiempo, tampoco hay duda de que la capital impacta los procesos económicos nacionales. Si la interacción es clara en las dos direcciones, no es conveniente tratar de buscar una causalidad unidireccional. Este camino no es muy prometedor.

En el análisis de la dinámica del PIB de Bogotá confluyen cuatro procesos: los internacionales, los del país, los del sector público y los autónomos de la ciudad. La interacción conjunta de las cuatro dimensiones impide realizar análisis unidireccionales sobre los determinantes del ingreso en la metrópolis. En lugar de realizar ejercicios infructuosos con el fin de señalar una dirección específica de la causalidad, es más interesante tratar de entender la forma cómo deberían interactuar las políticas nacionales y distritales, con el fin de reducir la volatilidad del ciclo.



La segunda explicación a la correlación tiene que ver con la forma como el DANE realiza la contabilidad del PIB. Las cuentas nacionales departamentales resultan de la asignación regional del PIB nacional total y sectorial. Para todos los efectos, Bogotá es asimilado por el DANE a un departamento, esta entidad determina primero el monto de la actividad nacional (total y sectorial) y después la distribuye entre departamentos. En la contabilidad el producto nacional no es el agregado de las cuentas regionales, ni es la suma del producto bruto de las regiones; todo lo contrario, las cuentas regionales son una desagregación del producto nacional. Aunque el producto global es el parámetro de referencia, de todas formas el DANE trata de obtener información directa de cada una de las regiones, pero este ejercicio es incompleto. Primero, porque en las regiones no hay información sobre cada sector económico. Y, segundo, porque cuando esta información existe, el máximo obtenido con los datos nacionales obliga a ponderar las cifras regionales.

En las ramas económicas de cada región se mantiene la proporción nacional entre la producción y el consumo intermedio. Por el lado del sector externo los problemas de información de las regiones son mayores. El cierre contable de Bogotá presenta numerosas dificultades y no existe una balanza comercial y de pagos de la capital. Los estudios sobre la matriz insumo-producto de la ciudad ponen en evidencia los problemas que se presentan en la definición de los límites espaciales: no hay fronteras y el saldo con el exterior no es claro. Numerosas transacciones contables se pierden y no es posible saber si efectivamente pertenecen a Bogotá. En la contabilidad de los países los saldos de la balanza comercial permiten captar la situación de cada nación frente a las demás; pero esta diferenciación no es factible en la ciudad porque los flujos de entradas y salidas no están bien contabilizados.

## 1. Volatilidad y vulnerabilidad

La mayor volatilidad no es un asunto doméstico. Las economías del mundo son hoy más volátiles que hace cuarenta años. Keynes (1976) ya advertía que la especulación financiera era fuente de inestabilidad. Y con el fin de desestimular la actividad especulativa proponía un impuesto a las transacciones financieras<sup>9</sup>. La idea es retomada por Tobin (1974) a comienzos de los años setenta.

La volatilidad de la economía colombiana se ha acentuado. Entre 1951 y 1970 la varianza de la tasa de crecimiento del PIB fue de 2,4; entre 1971 y 1990 de 3,8, y entre 1991-2006 de 6,7. La varianza ha aumentado de manera considerable, y con respecto al primer periodo la actividad económica es tres veces más volátil. Las reformas que se realizaron en los años noventa y, en especial, la autonomía otorgada al Banco de la República, no se han reflejado en una mayor estabilidad del ciclo de los negocios. La agudización del comportamiento cíclico dificulta el manejo macro porque reduce la discrecionalidad de la política económica. La inestabilidad obstaculiza la planeación porque incrementa la incertidumbre, e impide que las causalidades entre variables se cumplan en la dirección esperada. Al retomar el lenguaje de Musgrave podría decirse que la volatilidad entorpece la función de estabilización que debe cumplir el Gobierno central.

El ciclo de Bogotá es más errático que el de la nación, y estas fluctuaciones tan marcadas, según Garay y Molina (2003:191), “(...) han afectado negativamente la estabilidad del crecimiento industrial a largo plazo”. Salama (2005) muestra que en el mundo, y sobre todo en América Latina, la volatilidad ha

<sup>9</sup> “Si se me permite aplicar el término *especulación* a la actividad de prever la psicología del mercado, y la palabra *empresa*, o espíritu de empresa, a la tarea de prever los rendimientos probables de los bienes por todo el tiempo que duren, de ninguna manera es cierto que siempre predomine la especulación sobre la empresa. No obstante, a medida que mejora la organización de los mercados de inversión, el riesgo del predominio de la especulación aumenta (...) La implantación de un impuesto fuerte sobre todas las operaciones de compraventa podría ser la mejor reforma disponible con el objeto de mitigar en Estados Unidos el predominio de la especulación sobre la empresa” (Keynes, 1976:145-146).



estado acompañada de una mayor vulnerabilidad. Las dos “v” son dañinas para la actividad económica. Afectan de manera negativa a empresarios y trabajadores. Quizá los únicos que se benefician de ella son los especuladores. A los “hombres de negocios”, como diría Keynes, no les conviene la especulación. De allí se sigue que los ricos y los pobres en situación de vulnerabilidad; y, por tanto, las medidas que traten de suavizar el ciclo favorecen a los “hombres de negocios”, y a los trabajadores. Y si la volatilidad implica vulnerabilidad, las medidas de política económica deben tratar de reducir los ciclos con el fin de disminuir la vulnerabilidad. Las políticas de seguridad social deberían tener como criterio rector la minimización de la volatilidad. Es importante insistir en que la noción de vulnerabilidad no se aplica solo a los pobres; también los ricos son vulnerables. La crisis que se produjo en los últimos diez meses con la revaluación del peso ha afectado a empresarios y a trabajadores. Todas las personas somos vulnerables en algún sentido. Pero hay individuos más vulnerables que otros. Sin duda, los pobres lo son más que los ricos.

Para Salama (2005) la inestabilidad tiene que ver, en gran medida, con la forma como se ha llevado a cabo la lucha antiinflacionaria. Gran parte de la volatilidad es el resultado de la lucha contra la inflación y de “la liberalización súbita y brutal de los mercados sin preparación” (Salama, 2005:46). Para el autor, “la volatilidad de los movimientos de capitales explicaría el 50% de la volatilidad del PIB en los noventa”. Si Bogotá es “capital financiera y foco de atracción de inversión extranjera directa” (Garay y Molina, 2003:172), es lógico, entonces, que reciba con especial intensidad los choques de los flujos de los capitales nacionales e internacionales. La forma como se ha realizado la lucha contra la inflación ha acentuado la inestabilidad; no obstante la disminución de los precios, las fluctuaciones de la actividad económica se han incrementado. Además, la lucha contra la inflación ha tenido implicaciones negativas en el empleo. Desde los años noventa en Colombia hay evidencia de la presencia de la curva de Phillips (1958), o la relación inversa entre inflación y desempleo (menor inflación, mayor desempleo). Si la inflación baja, el desempleo sube, y si el desempleo baja, la inflación aumenta. En palabras de Tobin (1967), este es el “cruel dilema” que necesariamente deben afrontar los gobiernos.

La inestabilidad del PIB de Bogotá está asociada a las políticas antiinflacionarias, a la especulación generada por el manejo de la deuda interna, a la entrada y salidas de capitales, etcétera. Y este contexto macro tan movetizado afecta la economía de la ciudad porque el sector financiero es importante en la estructura del producto y, además, porque cada vez es más evidente que los ciclos monetarios se reflejan en el mundo real (Davidson, 1978).

La Misión de Pobreza (DNP, 2006) reconoce la importancia de los ciclos, pero no profundiza en sus implicaciones. La Misión pone en evidencia la asimetría que se presenta entre el ciclo del producto y la dinámica de la pobreza. Cuando la economía entra en un proceso de recesión, la pobreza aumenta rápidamente, pero cuando la economía se recupera, la pobreza disminuye muy lentamente<sup>10</sup>. En el combate a la pobreza es necesario tener presente las variaciones cíclicas, con el fin de diseñar instrumentos que permitan contrarrestar las fases recesivas.

El crecimiento de la economía no es sostenible (CID, 2006), porque no está basado en el desarrollo industrial. De ahí la importancia de buscar mecanismos

<sup>10</sup> El fenómeno no solo se presenta en Colombia y Bogotá. Es una tendencia generalizada. En palabras de Salama, “(...) cuando el crecimiento disminuye, los pobres se ven afectados de manera más que proporcional por esta disminución; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable, cuando no empeora, durante un periodo más o menos largo” (Salama, 2005:43).



contracíclicos, tal y como proponía Keynes. El enfoque keynesiano tiene razón de ser en el caso de Bogotá: a) porque el mercado interno es relevante; b) porque existe un amplio margen para impulsar la demanda de los bienes básicos (o bienes-salario), que conforman la canasta de consumo de los trabajadores; c) porque los procesos endógenos favorecen el empleo y aumentan los ingresos. El círculo recursivo virtuoso es: mayor demanda → más empleo → mejores salarios → mayor demanda. No obstante, debe tenerse presente que la vía keynesiana es limitada en tanto el Distrito solo controla la política fiscal local, y no puede incidir de manera directa en las políticas monetaria y cambiaria.

Desde la perspectiva de la ciudad-región, el ordenamiento territorial debe enmarcarse en una política dirigida hacia la recuperación de la capacidad productiva de la agricultura nacional. La seguridad alimentaria cada vez adquiere mayor relevancia. Se buscaría fortalecer la organización de la producción de los bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y la estabilización de pequeños y medianos productores. Con ello se abren perspectivas de agregación de valor en finca y en localidad y, por tanto, de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

Esta política de ordenamiento territorial debe generar atractivos para ocupar los espacios más adecuados. Los apoyos para el acceso a servicios y mercados disminuirán la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación, así como modificarán los patrones de uso extensivo en aras de privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles. En este aspecto es indispensable considerar la estructura de la distribución de la tierra, dadas sus implicaciones económicas y políticas. Adquiere sentido una política de racionalización de la propiedad y uso de la tierra mediante medidas fiscales que graven el uso inadecuado de las tierras, acompañadas por la sanción efectiva a la apropiación indebida de las mismas, todas ellas desarrolladas con el propósito estratégico de lograr un ordenamiento ambiental territorial guiado por la utilización y ocupación de los suelos según sus vocaciones (Fajardo, 2007).

La administración de Luis Eduardo Garzón puso en primer plano el programa Bogotá sin hambre, que parte de una idea integral sobre la seguridad alimentaria. Busca superar el marco puramente asistencial e incluye: a) distribución subsidiada de alimentos<sup>11</sup> y programas complementarios, b) aprovechamiento, c) abastecimiento y d) refrigerios escolares, comedores populares, lactancia materna. En líneas generales, Bogotá sin hambre ha tenido éxito. Además de que mejoró la calidad de vida de los beneficiarios directos, creó una red institucional que ha impactado muy favorablemente los programas que ya existían.

## B. EMPLEO E INGRESOS

La dimensión económica y social de la ciudad ofrece oportunidades, las cuales se expresan en empleo, ingreso, educación, salud, protección y seguridad social. Un empleo de calidad debe reflejarse en un ingreso digno (SHD, 2007). La gran potencialidad de la administración local radica en la posibilidad de utilizar al máximo la capacidad del mercado interno. La economía de Bogotá depende, en principio, de la demanda doméstica de bienes básicos. La ciudad

<sup>11</sup> Cuando comenzó la administración Garzón en 2004 había 170.000 beneficiarios. Hoy hay cerca de 580.000, que sumados a los 300.000 que atiende el ICBF se llega a 1.050.000 personas.



San Victorino antes

es una unidad económica abierta, tal y como se expresa en las relaciones con su entorno (ciudad-región y mercado internacional). En el mercado laboral se refleja esta apertura de la ciudad. Cualquier colombiano puede llegar a Bogotá en busca de trabajo. No hay visa para entrar. En teoría no hay barreras que impidan la movilidad de un sitio a otro, pero en la práctica sí se presentan numerosos tropiezos para cambiar de residencia o de trabajo. El mercado laboral es segmentado porque las características de los sectores y de los empleos son muy disímiles, y porque las posibilidades de acceso no son iguales para todos. De manera adicional, el mercado es segmentado por factores como la distancia, el costo del transporte, entre otros. Las políticas del gobierno distrital inciden en el mercado laboral, pero los principales determinantes son de naturaleza nacional e internacional.

La calidad de vida está estrechamente ligada al empleo. El ingreso estable es un medio para adquirir los bienes que las personas consideran valiosos. Si el desarrollo es libertad, la adquisición de bienes y servicios gracias al ingreso estable favorece el desarrollo. El suministro de alimentos a toda la población, la moderación de las tarifas de servicios públicos y el programa de empleo aparecen como los medios más directos para mejorar la calidad de vida. El empleo transforma los programas urgentes, como la lucha contra el hambre, en soluciones estructurales. Los programas de empleo tienen que ser sostenibles, y ello únicamente es posible si están articulados a proyectos productivos con perspectiva de mediano y largo plazos.

El estímulo al empleo es una política directa de ingresos. Pero también existen políticas indirectas de ingresos. La capacidad de compra de las familias



San Victorino hoy

de estratos bajos puede mejorarse si hay, entre otros, un alivio de las tarifas de servicios públicos, el valor de la vivienda y los costos de transporte. Estas soluciones mejoran de manera indirecta el ingreso, porque si las personas tienen acceso a los servicios ofrecidos por el Distrito y la nación, tienen mayor disponibilidad de ingresos para la adquisición de otros bienes. Las políticas de empleo deben poner el énfasis en el lado de la demanda agregada local. El impacto inicial debe realizarse por medio de la inversión pública.

El empleo es la mejor garantía de ingreso. El ritmo del desempleo en Bogotá es muy similar al de la nación: este alcanzó su punto más alto en 2000 (20,3% en Bogotá y 19,7% en el país). La alta correlación entre las tasas de desempleo del país y de la capital muestra que ambas dinámicas responden, en gran medida, a factores comunes (ritmo de crecimiento, tasa de cambio, inversión extranjera, riesgo-país, normas laborales nacionales, etcétera). En el país y en la metrópolis, la disminución de la ocupación ha ido a la par con un empeoramiento de la calidad del empleo, con una reducción de la formalidad y con un crecimiento de los contratos a término fijo.

El desempleo disminuye si el número de ocupados aumenta, o si la tasa de participación en el mercado laboral se reduce. En Colombia se le ha prestado más atención al primer camino. El segundo no ha recibido la atención que merece. La prolongación de los años de educación es una forma de disminuir la tasa de participación. Los jóvenes de Bogotá entran muy rápido al mercado de trabajo y ello se refleja en tasas de participación altas. La tasa bajaría si los jóvenes aplazaran su ingreso al mercado laboral; y una forma de hacerlo es mediante el incremento de la oferta educativa. La tasa de participación baja si los años de



<sup>12</sup> En 1997 el gasto de la nación en niñez, como porcentaje del PIB, fue de 6,6%, mientras que el gasto en los jóvenes apenas llegó a 2,6%. En 2004 las participaciones respectivas fueron de 7,8 y 3,2%. Ello significa que del gasto público que se destina a niñez y juventud el 70% va para los niños y el 30% para los jóvenes; así que los servicios sociales del Estado están mucho más concentrados en los niños que en los jóvenes.

<sup>13</sup> Solo el 6,4% de los alumnos de grados octavo y décimo, y el 11% de los docentes alcanzó el nivel de inglés esperado, según el diagnóstico realizado en los años 2003 y 2005, en once regiones del país.

<sup>14</sup> Entre 2003 y 2007 el porcentaje de hogares con acceso a internet en Bogotá pasó de 13,2 a 21,3%.

<sup>15</sup> Dispone de 110.000 cupos (oficiales) ofrecidos entre el DABS y el ICBF. El impacto del proyecto en la nutrición del menor es considerable. Los resultados indican que aquellos menores que ingresan sufriendo de algún tipo de desnutrición en cualquier modalidad tienen posibilidades de mejorar su condición. Mientras que en la primera muestra el 9% de los menores presentaban desnutrición crónica (moderada o severa), en la segunda el porcentaje se redujo a 1,1%. La desnutrición aguda disminuyó en 33%.

educación (clásica y tecnológica) se amplían; pero la ciudad no le ha prestado suficiente atención a la ampliación de los años de escolaridad de los jóvenes. El gasto público en Bogotá, como en la nación, tiene un sesgo hacia los niños<sup>12</sup>. Los programas educativos para los jóvenes tienen un peso mucho menor.

Es conveniente mejorar el puente entre la educación básica y la tecnológica, con el fin de aumentar las capacidades humanas e incidir en la productividad y la competitividad (Rodríguez, 2007). De manera más específica, es necesario: a) seguir mejorando la calidad, b) incrementar las competencias en inglés<sup>13</sup> y c) consolidar el uso de tecnologías de información y comunicaciones<sup>14</sup>.

Las poblaciones especiales tienen condiciones que les impiden vincularse al mercado laboral de manera normal, y por ello merecen una atención específica. Nos referimos a las mujeres que sufren violencia; los niños en condiciones de abandono, maltrato, abuso sexual y prostitución; el adulto mayor abandonado; las personas con discapacidades, los drogodependientes y las prostitutas; los habitantes de la calle, los discapacitados; los alcohólicos; las víctimas de catástrofes; los desplazados, entre muchos otros. Las administraciones distritales han puesto el énfasis en poblaciones específicas (Robledo y Quijano, 2007). Cada gobierno define quiénes se encuentran en situación de vulnerabilidad. En este proceso se observa una constante que es muy positiva: cada vez se insiste más en las potencialidades y oportunidades de las personas en situación de vulnerabilidad.

La población en situación de vulnerabilidad ha sido atendida por el DABS (actual Secretaría Distrital de Integración Social). Se mencionan algunos de los programas: a) Mundo para la niñez de 0 a 5 años, que busca crear condiciones favorables para el desarrollo de los niños pobres<sup>15</sup>; b) Atención al bienestar del adulto mayor, que favorece el ejercicio de los derechos ciudadanos de dichos grupos, propiciando su integración a la vida familiar, comunitaria y social; c) Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle, y d) Pactos para la inclusión con familias ubicadas en alto deterioro urbano. El proyecto está orientado a familias víctimas del desplazamiento forzado, o que están en una situación crítica de pobreza y vulnerabilidad social.

Las condiciones espaciales de la ciudad están relacionadas con la dinámica del empleo. Se ha encontrado que: a) cuando el estrato es muy bajo y el asentamiento poco consolidado son muy escasas las oportunidades de autoemplearse. Los pobres tienen mayores tasas de desempleo, el empleo por cuenta propia es escaso y deben hacer viajes muy largos; b) cuando la localidad pasa a un nivel de asentamiento consolidado o semiconsolidado, se incrementan las oportunidades de autoempleo y mejora la accesibilidad de los pobres al mercado de trabajo; c) cuando en la localidad predominan los asentamientos plenamente consolidados y se eleva el estrato promedio, se observa cierta mezcla de estratos y usos, y aparecen centros de baja jerarquía, y d) si las políticas de movilidad, junto con los programas de mejoramiento integral de barrios, actúan más intensamente sobre la red vial local, tienen un efecto positivo sobre la calidad de vida de los pobres. Las acciones del Distrito deben realizarse de tal manera que aceleren los procesos de consolidación de los asentamientos de desarrollo progresivo y fortalezcan el avance de las pequeñas centralidades locales emergentes.

El mercado interno de Bogotá se consolida, entre otras razones, porque cuenta con una economía popular muy dinámica, que se debe conservar y estimular. La economía popular no es exactamente lo mismo que el sector informal.



LA CALIDAD DE VIDA ESTÁ ESTRECHAMENTE LIGADA AL EMPLEO. EL INGRESO ESTABLE ES UN MEDIO PARA ADQUIRIR LOS BIENES QUE LAS PERSONAS CONSIDERAN VALIOSOS. SI EL DESARROLLO ES LIBERTAD, LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS GRACIAS AL INGRESO ESTABLE FAVORECE EL DESARROLLO.

<sup>16</sup> Para el DANE los trabajadores que pertenecen al sector informal son: a) los empleados y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales; b) los trabajadores familiares sin remuneración; c) los empleados domésticos; d) los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales, y e) los patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.

<sup>17</sup> Alimentos, vivienda, ropa, muebles, zapatos, plomería, reparaciones eléctricas, mantenimiento de electrodomésticos, talleres de reparación de autos, mantenimiento de oficinas e inmuebles, servicios personales, etcétera.

<sup>18</sup> A saber: 2 billones de pesos de excedentes permanentes de tesorería, 10 billones anuales presupuestados en el plan de desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor*, el ahorro financiero de los fondos de pensiones, etcétera.

<sup>19</sup> Estos datos son de la Cámara de Comercio de Bogotá (Encuesta de Innovación Tecnológica, Bogotá-Cundinamarca).

De acuerdo con la clasificación del DANE<sup>16</sup>, entre el 45 y 50% del empleo de la capital es informal. Ello significa que de unos tres millones de trabajadores, 1,5 millones están vinculados al sector informal. Pero los procesos de la economía popular son más complejos porque conjugan de manera muy heterogénea relaciones formales e informales. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) en la metrópolis existen más de cien mil microempresarios. El crédito que ha recibido la PYME es muy bajo con respecto a sus potencialidades. Los incentivos para la micro y la mediana empresas deben dirigirse hacia actividades que están relacionadas con los bienes-salario, o que son constitutivas de la vida cotidiana de las grandes ciudades y de las regiones de gran aglomeración<sup>17</sup>.

El sector informal debe ser uno de los pilares para consolidar la economía endógena de Bogotá. El fortalecimiento de centralidades populares que respeten la mezcla socioeconómica y que no expulsen a los pobres, junto con la organización de las ventas populares, son dos estrategias que permiten fortalecer los procesos informales en beneficio de la ciudad. Yunus (2003) ha mostrado las potencialidades de la economía popular y la capacidad multiplicadora del ahorro de los pobres. El Grameen Bank, que nació en Bangladesh siguiendo el criterio Yunus, es exitoso y se ha consolidado como una alternativa a la banca tradicional. Aunque Bogotá ha reiterado la conveniencia de aplicar un modelo financiero que permita fortalecer e incentivar el microcrédito, no se han dado los pasos necesarios para concretar la idea. Para marchar en la dirección propuesta por Yunus, la ciudad tiene que combinar tres fortalezas: el monto de ahorro de la población pobre, los beneficios endógenos del mercado interno de bienes básicos, y los enormes flujos financieros que pasan por las arcas distritales, que podrían ser canalizados para apalancar programas de inversión<sup>18</sup>.

Por el lado de las empresas, los cambios en las tecnologías son débiles. En 2005 en Bogotá, solo 4% de las industrias reportaron desarrollos tecnológicos para el mercado internacional y apenas 16% de las industrias consiguió innovaciones para el mercado nacional<sup>19</sup>. Pero, las innovaciones alcanzadas son producto de actividades como diseño, adaptación y copia, más que por investigación y desarrollo.

### C. POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y CAPACIDAD DE PAGO

La capital atrae (PNUD, IDH-Bogotá, 2007) y allí son mayores las probabilidades de tener un ingreso más alto que en el resto del país. Además, los indicadores sociales de la ciudad son mejores. Entre 2002 y 2006 la incidencia de la pobreza por línea de pobreza bajó de 38,3 a 23,8% (cuadro 4.1). Esta disminución real de la pobreza ha ido a la par con un cambio en la percepción subjetiva de la misma. En 2003 el 46% de las personas se consideraban pobres; en 2007, dicha cifra se redujo a 36,3%.

La percepción de la pobreza es un componente sustantivo de la política de protección social. Además de que la persona supere la línea de pobreza de acuerdo con alguna medida objetiva, también es importante que no se sienta pobre (PNDH, DNP e ICBF, 2002). La visión subjetiva de la pobreza tiene una incidencia negativa en la forma como la persona decide. Tversky y Kahneman (1991) muestran que cuando los individuos empiezan a ver el mundo de manera pesimista, fácilmente entran en un círculo endógeno perverso, en el que cada nueva decisión alimenta visiones pesimistas anteriores. De acuerdo con los datos de las encuestas de hogares, entre 2002 y 2006 el coeficiente de Gini se redujo

### CUADRO 4.1

#### INCIDENCIA DE LA POBREZA

Por línea de pobreza (LP), línea de indigencia (LI), necesidades básicas insatisfechas (NBI). Coeficiente de Gini

	LP (%)	LI (%)	NBI (%)	GINI
2002	38,3	8,9	10,1	
2003	38,9	7,8	9,5	0,571
2004	33,7	6,3	8,9	0,551
2005	27,0	4,2	9,2	0,546
2006	23,8	3,4		0,532
2007			7,0	0,540

Fuente: DNP-Misión de Pobreza (2002-2006), a partir de las encuestas de hogares del DANE. Cálculos del IDH-Bogotá a partir de la ECV, 2007.

de 0,571 a 0,532, mostrando que la distribución del ingreso es un poco más equitativa.

Los logros mencionados son importantes y muestran que la pobreza se ha reducido y la distribución del ingreso ha mejorado (PNUD, IDH-Bogotá, 2007a). Aunque el Gini ha disminuido, sigue siendo alto. Colombia y, por supuesto, Bogotá son sociedades que no son favorables a la distribución, son “adversas” a esta. En la capital no se han impulsado políticas que rompan de manera sustantiva la mala distribución de la riqueza. La lucha contra la indigencia es la prioridad urgente, pero la trampa de pobreza solo puede superarse de manera definitiva si la política distrital mejora la equidad. Los programas de nutrición, hogares de paso, etc., deben continuar. Han sido exitosos y han evitado que las

personas vivan en condiciones excesivamente precarias. Pero estos programas no afectan las causas estructurales de la desigualdad, que tienen que ver con la mala distribución del ingreso, de la riqueza y del suelo. Las políticas públicas en Bogotá y la nación no se han propuesto luchar contra la concentración. Han sido muy débiles. Y en la ciudad la distribución del suelo sigue favoreciendo los intereses de los grandes urbanizadores privados. La búsqueda de una mayor equidad ayuda a contrarrestar la vulnerabilidad ocasionada por la volatilidad.

El índice de condiciones de vida (ICV) resume los principales logros de la ciudad en el campo social. Entre 2003 y 2007 el balance global fue positivo: el ICV mejoró, pasando de 89,21 a 90,10 (PNUD, IDH-Bogotá, 2007a:14). La ciudad ha mejorado sus indicadores sociales. Las coberturas han llegado a niveles muy buenos. En energía es del 100%, en telefonía fija del 88%, en acueducto del 98,7%, en alcantarillado del 98,1%, en gas natural<sup>20</sup> del 80%, en aseo del 99,8%.

El impacto final de las políticas de la nación y el Distrito se manifiesta en el ingreso disponible y en la estructura de consumo de los hogares. El cuadro 4.2 muestra cómo se distribuye el consumo de los hogares por deciles: el decil uno es el más pobre y el decil diez el más rico. Como porcentaje de su ingreso, los pobres gastan en salud menos que los ricos. Esta estructura favorece la progresividad y se explica porque el régimen subsidiado ha aumentado su participación frente al contributivo y a los vinculados. La mayor cobertura del régimen subsidiado evita que los pobres tengan un gasto en salud más elevado. En educación los pobres también gastan menos que los ricos. Aunque el resultado es muy similar al que se observa en salud, no es posible sacar conclusiones definitivas sobre la progresividad. Para ello sería necesario distinguir el gasto por niveles de educación (primaria, secundaria, técnica, universitaria, etcétera). Este ejercicio no puede realizarse con la información de la Encuesta de calidad de vida (2007). El mayor gasto de los deciles superiores podría estar relacionado con más años de educación. En transporte sucede algo similar. Mientras que los deciles inferiores destinan sus recursos a transporte público, los deciles medios y superiores compran vehículos para uso privado. Cuando se considera únicamente el transporte público, la estructura de consumo muestra que la tarifa es regresiva porque, como porcentaje de su ingreso, los pobres pagan más que

<sup>20</sup> La ampliación de la cobertura es uno de los objetivos explícitos del plan maestro del gas natural para Bogotá. El gas natural es más favorable desde el punto de vista ambiental y, además, es más económico.

## CUADRO 4.2

### BOGOTÁ

#### ESTRUCTURA DE CONSUMO POR DECILES

Participación porcentual del gasto destinado a cada bien en el ingreso, 2007

DECIL	SALUD	EDUC.	TRANS.	ALIM.	VEST.	VIV.	SER. PÚB.	CULT.	OTROS	TOTAL
1	10,1	8,4	9,0	30,0	3,5	24,7	10,0	3,7	0,7	100
2	8,6	7,0	10,3	34,3	3,5	22,3	9,1	3,4	1,5	100
3	9,3	7,9	12,0	31,8	3,7	20,8	9,0	3,7	1,9	100
4	12,1	8,1	9,7	33,5	3,9	17,5	8,8	3,9	2,6	100
5	12,0	7,8	12,7	31,1	3,7	17,4	8,6	4,3	2,4	100
6	13,9	8,9	11,0	31,8	4,2	13,3	8,7	5,3	3,0	100
7	13,2	10,2	11,1	28,5	4,2	15,2	8,1	5,6	4,0	100
8	14,3	9,1	12,4	26,4	4,3	14,4	7,5	7,2	4,4	100
9	14,8	11,0	13,6	21,8	4,9	14,2	6,6	7,9	5,4	100
10	17,7	10,4	13,4	15,9	4,6	16,0	5,5	10,5	5,9	100

Nota: Educ.: educación, Trans.: transporte (público y privado), Alim.: alimentación, Vest.: vestido, Ser. púb.: servicios públicos, Cult.: cultura.  
Fuente: cálculos IDH-Bogotá a partir de la Ecv 2007.

los ricos (CID, 2004a). La estructura del consumo en cultura muestra que los pobres le destinan a este aspecto un porcentaje menor de sus ingresos que los ricos. Este resultado se explica porque si las personas apenas tienen los recursos necesarios para consumir los bienes básicos, es apenas lógico que pospongan los gastos en bienes culturales.

En servicios públicos los resultados confirman otros hallazgos anteriores (CID, 2004a; SDHT, 2007): los pobres destinan al pago de tarifas una proporción de su ingreso mayor que la de los ricos. En el decil uno el pago de tarifas representa el 10% de su ingreso. En el decil 10, el 5,5%. La estructura tarifaria es inequitativa porque en términos relativos castiga más a los pobres, aunque el monto que pagan los ricos sea más elevado en términos absolutos<sup>21</sup>. Esta lógica tarifaria debe modificarse. Además, Bogotá debería ir pensando en ofrecer un consumo mínimo gratuito. El consumo de subsistencia mensual en acueducto y gas natural es 20 m<sup>3</sup>; en energía eléctrica, 147 kwh, y en telefonía es 150 impulsos. Se calcula el costo anual de suministrar este consumo básico al estrato uno, y se compara con la utilidad de las empresas. Los resultados son: Codensa 12,98%, Empresa de Acueducto y Alcantarillado 8,77% y Empresa de Telecomunicaciones 11,02%. Estos porcentajes muestran que el hecho de ofrecer el consumo básico gratuito no afecta de manera sustantiva la utilidad de las empresas.

La aplicación del Estado Social de Derecho en una ciudad como Bogotá podría concretarse en la oferta gratuita de un nivel de consumo mínimo de acueducto, gas y electricidad para el estrato uno. El teléfono es menos necesario. Esta propuesta implica dos condiciones. La primera, que la estabilidad financiera de las empresas debe mantenerse; y la segunda, que para evitar la cultura de no pago, cada hogar de estrato uno que consuma más allá del mínimo debe pagar los metros cúbicos y los kilovatios adicionales. Si no cumple con el pago, el servicio se le suspendería.

<sup>21</sup> Vale la pena destacar el esfuerzo de la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) por bajar la tarifa de acueducto. Entre junio y julio de 2004 el cargo fijo de acueducto y alcantarillado presentó una disminución del 50 y 40,1%, respectivamente. Gran parte de la reducción se explica por los menores costos administrativos.

La estructura de consumo es una descripción de lo que sucede en un momento dado del tiempo. Es similar a una fotografía. Para completar el análisis, y tener una visión más amplia, se recurrió a la estática comparativa. Se trata de indagar por las variaciones que experimenta la demanda del bien cuando el ingreso se modifica. Este ejercicio se realizó mediante la elasticidad, que mide el cambio porcentual en la demanda<sup>22</sup> del bien cuando el ingreso se modifica en 1%. La demanda del bien tiene una relación positiva con el ingreso, ello significa que se mueven en la misma dirección. Si el ingreso aumenta, el consumo del bien también crece; y si el ingreso disminuye, el consumo del bien también se reduce. Las variaciones del ingreso y de la demanda van en el mismo sentido. La elasticidad capta la sensibilidad de la demanda del bien a las variaciones del ingreso.

Los bienes elásticos son muy sensibles a las variaciones del ingreso, mientras que los bienes inelásticos son relativamente insensibles a los cambios del ingreso; los dos bienes más elásticos son la cultura y la educación. Cuando el ingreso del hogar crece, el consumo cultural y la educación suben más rápido. Esta tendencia es favorable desde el punto de vista del desarrollo humano, pero la situación inversa no es conveniente, pues si el ingreso baja, el gasto en educación cae más rápido. Este tipo de relación no contribuye al desarrollo humano,

<sup>22</sup> Las funciones de demanda no se pudieron estimar a partir de la ECV 2007, así que se realizó el cálculo con los datos de la ECV 2003. En el CID (2004b) también se calculan las elasticidades de cada tipo de bien con respecto al ingreso.





EN BOGOTÁ SE HA UNIVERSALIZADO LA EDUCACIÓN BÁSICA, LA ESCOLARIDAD PROMEDIO SUPERA LOS DIEZ AÑOS Y, ADEMÁS, SE OBSERVA UNA RELATIVA IGUALDAD ENTRE LAS TASAS MASCULINA Y FEMENINA. EN EDUCACIÓN ES NOTABLE LA CONTINUIDAD QUE HAN MANTENIDO LAS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES.

porque la disminución del ingreso se expresa en una caída acelerada del gasto en educación. Y en el caso de los pobres, el menor ingreso se refleja en un abandono de los jóvenes del sistema escolar. La política educativa del Distrito puede crear mecanismos que contrarresten la situación.

Los servicios públicos son el bien más inelástico, le siguen los alimentos y el transporte. La demanda por estos bienes responde muy levemente a las variaciones del ingreso. Si el hogar tiene más recursos, el consumo aumenta, pero en una proporción menor. Cuando el ingreso disminuye, el hogar trata de mantener la demanda de estos bienes y por ello se les denomina necesarios. Sin estos bienes la persona no puede satisfacer sus necesidades vitales básicas, y ello impide que el ejercicio de la libertad de agencia sea completo.

El Distrito puede contribuir de manera significativa para que los pobres tengan acceso a estos tres bienes necesarios. En la política tarifaria la administración distrital tiene algún margen de acción, y por ello fue posible reducir la tarifa de acueducto y alcantarillado. El programa Bogotá sin hambre, los programas de nutrición y atención a los niños en las escuelas, los comedores comunitarios, el mejoramiento de la seguridad alimentaria, las acciones propuestas en el Plan Maestro de Abastecimiento, etc., muestran que sí es factible mejorar el acceso a los alimentos. En materia de transporte todavía queda mucho por hacer. Los pobres pueden pagar menos si el Distrito concibe la financiación del sistema integrado de transporte público (SITP) con criterios distributivos (peajes a los privados, etcétera).

#### **D. PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD**

Los gobiernos locales se han preocupado de diversas maneras por mejorar la competitividad. Juan Martín Caicedo (1990-1990) impulsó la *Misión Bogotá, siglo XXI*; Jaime Castro (1992-1994) propuso el *Plan estratégico de Bogotá 2000*; Antanas Mockus I y Paul Bromberg (1995-1997) realizaron con Monitor el *Estudio de competitividad*; Enrique Peñalosa (1998-2000) entendió el mejoramiento de la infraestructura y de la movilidad como un determinante de la competitividad; Antanas Mockus II (2001-2003) creó el Consejo Regional de Competitividad, y Luis Eduardo Garzón (2004-2007) estimuló iniciativas como *Invest in Bogotá*, *Bogotá emprende* y la *Agenda interna Bogotá-Cundinamarca*.

Entre 1988 y 2007 los gobiernos presentaron públicamente un total de 409 declaraciones (la mayoría de ellas ideas) que tenían el propósito explícito de promover el desarrollo económico de Bogotá. Casi la mitad de las declaraciones (47%) se concentran en: producción, ordenamiento territorial, formación laboral, creación de mecanismos de concertación y medidas relacionadas con el entorno económico. La otra mitad corresponde a cuatro temas: finanzas públicas, innovación, exportación y plataforma económica. Las categorías menos frecuentes fueron inversión, desarrollo sostenible, desarrollo económico y social, turismo y generación de empleo. No es posible jerarquizar estas iniciativas, y la vaguedad del discurso muestra que la intencionalidad no se expresa en una política sistemática.

A mediados de los años noventa el estudio de competitividad promovido por la Cámara de Comercio, con acompañamiento de la Alcaldía y contratado a la firma Monitor de Boston, propuso que Bogotá se proyectara como centro de negocios de la Comunidad Andina (*headquarters*), de manera similar a como

opera Sao Paulo y Nueva York. En paralelo, el estudio planteó que Bogotá podría convertirse en centro educativo internacional en idioma español. Actividades similares producen importantes rentas para Boston y Londres. La posibilidad de funcionar como centro financiero se descartó, seguramente por la competencia de Panamá, Miami y los paraísos fiscales.

Al finalizar los años noventa, el plan estratégico exportador Bogotá-Cundinamarca, realizado por la Cámara de Comercio, resaltó el potencial de los *servicios* profesionales como ingeniería, medicina especializada y consultoría. En paralelo, le apostó al denominado megaproyecto agroindustrial, que podría capitalizar la experiencia de los floricultores, quienes desarrollaron el principal producto de exportación de la ciudad-región.

Después del año 2000 los estudios auspiciados por la Cámara de Comercio con motivo del TLC con Estados Unidos y, en particular, el análisis que acompañó la creación de *Invest in Bogotá*, que fue realizado por la Agencia de Inversiones del Banco Mundial (MIGA), plantearon que la capital podría ensamblar y reexportar manufacturas livianas, y además tenía atractivo para localizar nuevos negocios, tales como equipos médicos.

En años recientes, y con ocasión de la concesión del aeropuerto El Dorado, se abrió la posibilidad de que Bogotá llegue en el futuro a funcionar como un centro de logística para la Comunidad Andina y el Caribe, como ocurre desde Colón en Panamá. Sería un nodo internacional basado en la creación de un centro neurálgico para el transporte aéreo, como ocurre en el aeropuerto de Ciudad de Panamá, que maneja los pasajeros que transitan por Centroamérica y el Caribe, o como funciona el aeropuerto de Memphis en Estados Unidos, que gracias a la localización de Fedex se convirtió en el mayor aeropuerto de carga del mundo.

Desde los años noventa, de manera reiterativa se han propuesto otras estrategias, es el caso de Bogotá como destino para el turismo. Esta opción está relacionada con las anteriores, por medio de los segmentos de turismo de negocios que se genera con la demanda de medicina especializada. De hecho, la capital es hoy el principal destino nacional y supera al Caribe colombiano. En ciudades como Atlanta es una fuente importante para la que se coordinan la aerolínea y el centro de convenciones.

De otro lado, la valiosa experiencia del Festival Iberoamericano de Teatro pone de manifiesto la posibilidad de que Bogotá derive ingresos significativos de actividades culturales. Otras ideas son más recientes y han tenido menor difusión, como sucede con la capital como centro de moda, diseño y arte, que es la estrategia a la cual han apelado capitales como Miami, Barcelona, Milán y Berlín.

El Gobierno distrital debe buscar alianzas con los privados, de manera que la eficiencia crezca en sectores de punta, como servicios, finanzas, servicios de salud<sup>23</sup>, educación superior e industrias culturales. Pero, para que el ambiente de negocios sea competitivo, es necesario reducir sistemáticamente los tiempos, los procedimientos y el costo para la actividad empresarial. La productividad podría crecer en sectores de alto impacto social, por ser intensivos en empleo, o porque tienen un peso relevante en la canasta popular. Si la productividad mejora, el costo baja y la capacidad de consumo se amplía.

<sup>23</sup> Bogotá es cada vez más reconocida como una ciudad que ofrece servicios médicos de excelencia. Algunas empresas y la Cámara de Comercio tienen interés en crear una coalición de servicios. Como antecedente se destaca Salud Capital, una alianza promovida por la Fundación Santa Fe, entre otras, y apoyada por la Cámara, la Alcaldía y Proexport, con la expectativa de atraer pacientes interesados en servicios de medicina especializada, como oftalmología y odontología, en los cuales la capital ofrece una alta calidad y tiene una ventaja de costo frente a la oferta de Norteamérica.



La secundaria sigue haciendo historia

ANDES

ASOCIACIÓN NACIONAL DE ESTUDIANTES DE SECUNDARIA  
Mayores informes al telefex: 2453846  
Celular: 310238 86 94 / 313 814 38 14  
www.asnecolombia.org - andescol@gmail.com

Convoca:  
 **A.N.D.E.S.**  
Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria

Apoya:  
 *Unidad y Progreso*

**VCo**  
Nacional de



## E. EDUCACIÓN

En todos los indicadores de desarrollo humano la educación ocupa un lugar privilegiado. Además, los gobiernos reconocen que el gasto en educación es uno de los elementos constitutivos del Estado Social de Derecho. La inversión en capital humano no solo es eficiente, sino que también ayuda a la integración social y al mejoramiento de la equidad. Reyes (1996:22) recuerda que “(...) todos los estudios realizados a nivel mundial (sic) muestran una clara relación entre la inversión en educación y la mejoría en la distribución de los ingresos laborales”. La ampliación de la cobertura educativa favorece a los pobres, ya que una mayor proporción de educados se traduce en una reducción del diferencial salarial entre el grupo de los educados y de los no educados.

La educación ha sido considerada como un “filtro” que les facilita a los empresarios la escogencia de los mejores. Becker (1983:98) constata que hay una alta correlación entre la cantidad de capital físico y la abundancia de capital humano. El capital físico tiende a ser más complementario con respecto al capital humano, que con relación al número de trabajadores.

En Bogotá se ha universalizado la educación básica, la escolaridad promedio supera los diez años y, además, se observa una relativa igualdad entre las tasas masculina y femenina. En educación es notable la continuidad que han mantenido las últimas administraciones (Camacho, 2007). Pero todavía subsisten problemas importantes. Ante todo, y desde una perspectiva más fundamental, la educación todavía no rompe la segregación socioeconómica. Los pobres estudian con los pobres y los ricos con los ricos. Una sociedad democrática debe propender porque exista una mayor mezcla entre ricos y pobres.

De manera más específica, se observa: falta de atención a la primera infancia, déficit de oferta educativa formal para los niños de 3 y 4 años, alta deserción, baja cobertura en preescolar, falta de continuidad entre secundaria, técnica y universitaria.

En calidad se ha logrado cierto avance, pero el énfasis sobre las pruebas no es suficiente y la doble jornada no es conveniente. Es necesario llegar a la jornada única para todos. Diversas evaluaciones nacionales e internacionales, e investigaciones sobre el rendimiento escolar, otorgan especial énfasis al tiempo de aprendizaje como un factor asociado con el desempeño de los estudiantes, y agregan que la jornada completa compensa el déficit de capital humano y cultural de las familias más pobres. La jornada única debe implementarse de manera gradual y focalizada. Se sugiere iniciar por los establecimientos educativos de zonas en situación de vulnerabilidad y poblaciones necesitadas.

La organización de la oferta debe hacerse con base en los procesos de planeación urbana de Bogotá, para que cada localidad de la ciudad cuente con los equipamientos necesarios para garantizar el derecho a la educación. Los planes sectoriales de educación deben estar articulados al Plan Maestro de Educación, que hace parte del ordenamiento territorial (POT), y que es el marco articulador de recursos y necesidades educativas de la ciudad en el largo plazo. Además, el plan maestro y las propuestas para mejorar el acceso educativo deben ser consistentes con la dinámica de la ciudad-región. Las colaboraciones deben ser de lado y lado. Como ha sucedido con el sector privado, los municipios aledaños pueden suplir la oferta educativa de localidades colindantes para evitar que los estudiantes puedan hacer grandes trayectos. A pesar de las dificultades que





EN EL PAÍS LA CAPITAL  
DEBE CONVERTIRSE  
EN UN MODELO QUE  
LOGRE LA INTEGRACIÓN  
SOCIAL DESDE EL  
SECTOR EDUCATIVO.  
SOLO CON EQUIDAD  
EDUCATIVA LA CIUDAD  
PODRÁ RESPONDER  
A LOS DESAFÍOS DE  
COMPETITIVIDAD Y  
DESARROLLO QUE IMPONE  
LA SOCIEDAD ACTUAL.

todavía existen en la distribución de los planteles educativos, debe tenerse presente que su ubicación espacial es más equitativa que la de otros equipamientos urbanos.

Es importante dar continuidad a las alternativas que buscan adaptar la educación a problemáticas específicas. Para esto se debe realizar un mapeo por localidad que permita: a) caracterizar los beneficiarios; b) sistematizar la aplicación actual de programas complementarios y metodologías alternativas; c) identificar las localidades con necesidades de estos programas, y d) evaluar la efectividad de estos modelos educativos flexibles.

La ciudad cuenta con modalidades de atención para la población con necesidades educativas especiales. En la medida de lo posible se busca la integración a la educación formal regular con recursos (dotación y docentes especializados) y aulas especiales adaptadas a sus necesidades. Para discapacidad auditiva en preescolar, primaria, secundaria y media se utilizan aulas para sordos e integración con intérprete (usuarios de lenguaje de señas, LSC) e integración al aula regular (usuarios de lengua castellana). La deficiencia cognitiva puede atenderse mediante la educación formal o no formal, privilegiando la integración al aula regular. En el caso de ceguera y baja visión también se estimula la vinculación a los planteles regulares.

Bogotá aún presenta importantes niveles de extraedad, que pueden evitarse si se toman en serio los ciclos y la aceleración del aprendizaje. Así mismo, se debe dar continuidad al programa de subsidios condicionados que ha probado su efectividad para motivar la permanencia educativa, especialmente de los niños y jóvenes trabajadores. La tasa de desempleo disminuye si los jóvenes posponen su participación en el mercado laboral.

Cada vez Bogotá le está dando más importancia a la formación por fuera del plantel y la ciudad ofrece múltiples oportunidades educativas. El programa Ciudad-escuela, Escuela-ciudad es una estrategia pedagógica que busca apropiarse de diversos escenarios de la urbe para elevar el potencial de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes, ofreciéndoles a la vez alternativas educativas en su tiempo extraescolar. El programa cubre los proyectos La escuela va a la ciudad –expediciones a diversos escenarios educativos y culturales de la ciudad– y La ciudad va a la escuela –empresas, organizaciones culturales y sociales e instituciones socializan en los centros educativos las experiencias que puedan enriquecer los currículos y aportar al trabajo académico.

### **1. La educación en cifras**

El gasto de la administración pública (nación más Distrito) en la educación de los bogotanos, como porcentaje del PIB de la ciudad, pasa de 2,02% en 1990 a 2,71% en 2004. El gasto correspondiente de la administración distrital pasa de 1,05 a 1,8%. La participación de Bogotá en la financiación de la educación aumentó de 52 a 66%. Todo indica que los aportes del Distrito mantendrán la tendencia creciente.

La participación de la educación, básica y media, oficial en el Distrito ha ganado terreno frente a la no oficial. En 1997 la matrícula oficial representaba el 43%. En 2006 el porcentaje subió al 59%. El cambio en la tendencia se explica por tres razones: a) el mejoramiento en la calidad de los planteles distritales; b) la crisis económica que redujo los ingresos de las familias, e hizo relativamente más

oneroso el pago de la educación privada, y c) la ampliación de la oferta educativa del Distrito. En síntesis, los hogares prefieren la educación pública a la no oficial.

La educación oficial se desarrolla en el Distrito mediante tres modalidades de administración: a) los planteles manejados directamente por la Secretaría de Educación; b) los colegios en convenio, en donde la Secretaría de Educación le

paga a los establecimientos privados un monto por niño, y c) los colegios en concesión: los planteles del Distrito son administrados por entidades privadas. Las modalidades b) y c) corresponden a subsidios a la demanda y en la modalidad a) predomina la lógica de la oferta.

El gráfico 4.1 ilustra la evolución que han tenido las diversas formas de administración de la matrícula oficial en el Distrito. La participación de los planteles que maneja directamente se compara con la correspondiente a los colegios en concesión y en convenio. No obstante el crecimiento que ha tenido la matrícula en los colegios distritales, y el avance en la construcción de planteles nuevos<sup>24</sup>, la participación de los estudiantes que están en colegios en concesión y en convenio ha ido aumentando. Esta diversidad de modelos de administración ha favorecido la cobertura. Además de la flexibili-

zación en el modelo de administración, a este proceso también ha contribuido la disponibilidad de transporte, la expansión y el refuerzo de la estructura física, la gratuidad educativa<sup>25</sup>, los subsidios condicionados a la asistencia escolar y la alimentación escolar con comida caliente servida a la mesa.

La heterogeneidad de la población bogotana exige que las modalidades de atención educativa sean disímiles. Los programas educativos deben ir en consonancia con una ciudad que se internacionaliza y se consolida como megalópolis.

## 2. Permanencia de los jóvenes en la educación

Los jóvenes en Bogotá se ven en la necesidad de entrar muy rápido al mercado laboral, porque se les cierran las puertas de la educación técnica y universitaria. Las opciones que les ofrece el sistema educativo no son suficientemente atractivas, o son relativamente costosas. Es importante, entonces, mejorar la gama de alternativas educativas de los jóvenes. Entre las personas de 18 a 24 años la asistencia al sistema escolar apenas es del 25% (Ariza, 2005). Pese a que Bogotá alberga 106 de las 321 instituciones de educación superior existentes (el 33%), solamente cada año el 11% de los bachilleres egresados tienen acceso a la

GRÁFICO 4.1

### BOGOTÁ

#### MATRÍCULA OFICIAL

Según modalidad de administración, 1997-2006



Fuente: cálculos IDH-Bogotá a partir de la Secretaría de Educación del Distrito.

<sup>24</sup> A partir de 2004 se construyeron 38 nuevos planteles en Usme, Bosa, Suba, Fontibón, Ciudad Bolívar, Engativá, Usaquén y Kennedy.

<sup>25</sup> Durante 2005 se dio inicio a la política de gratuidad. Los costos educativos que antes pagaban las familias, ahora son asumidos en su totalidad por el Distrito. Son beneficiarios los estudiantes de preescolar y primaria, y todos los estudiantes de Sisbén 1, aquellos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas del conflicto. Además, son beneficiarios de gratuidad parcial (50%) todos los estudiantes de grados 10 y 11 pertenecientes al Sisbén 2. En el mismo sentido, la Secretaría de Educación de Bogotá diseñó un programa de entrega gratuita de útiles escolares, con el objetivo de disminuir los costos educativos que deben asumir los padres de familia por este concepto.



formación superior<sup>26</sup>. Unos 450.000 jóvenes bachilleres no han logrado ingresar a la educación superior; además, 248.000 que lo han logrado tienen en riesgo su permanencia<sup>27</sup>. Al sumar estos dos valores, resulta que 698.000 jóvenes necesitan de apoyo en la financiación de sus estudios. El 63,4% de la inasistencia escolar de los jóvenes entre 18 y 24 se explica por limitaciones económicas. El desempleo estructural en el mercado de trabajo se concentra en ellos, sobre todo en los más pobres.

Cuando el ciclo de la economía atraviesa por una fase recesiva, el panorama se complica, puesto que si las condiciones de la economía son difíciles, los jóvenes se ven en la necesidad de buscar trabajo. Este aumento de la tasa de participación ocasiona un deterioro estructural en el capital humano, porque aquellos que se retiran del sistema educativo difícilmente regresan. La formación para el trabajo debe comenzar invirtiendo la relación entre la educación universitaria y la técnica. En Colombia la proporción de estudiantes de programas técnicos y tecnológicos, en relación con los estudiantes de programas universitarios, es inversa a la que se presenta en países desarrollados como Francia, Reino Unido y los Países Bajos, incluso es mucho más baja que la de países vecinos como Chile, Costa Rica y Uruguay. Mientras que en Holanda la relación entre técnicos y universitarios es de 4 a 1, en Colombia es inversa (de 1 a 4), por cada estudiante técnico hay cuatro universitarios. Esta situación le plantea a los gobiernos nacional y distrital la necesidad de encontrar fórmulas innovadoras y efectivas que amplíen la presencia de la educación técnica y tecnológica en nuestro medio. En particular, la agenda 2019 (DNP, 2005) propone llegar a una relación de 1,5 estudiantes en programas técnicos y tecnológicos por cada estudiante en programas universitarios.

Desde el punto de vista de la oferta, en Bogotá las instituciones tecnológicas representan el 16,9% del total de las instituciones de educación superior (IES) de la ciudad y las técnicas profesionales el 20,7%. La mayoría tiene un tamaño

<sup>26</sup> Alrededor del 20% de la educación superior en Bogotá es ofrecida por el sector público.

<sup>27</sup> Estos jóvenes podrían acudir a los recursos destinados por la Secretaría de Educación Distrital para el subsidio y permanencia de los estudiantes de educación superior, que ascienden a 7.462 millones de pesos para los años 2007 y 2008. Asimismo, pueden acudir al programa Accés del Icetex, que en su línea de subsidios tiene presupuestados 100.128 millones de pesos para 2007 y 2008.



muy reducido y una relación alumnos-programas muy baja. Ello se refleja en altos costos, con el consiguiente detrimento de la calidad. La dotación es deficiente y, en general, se observa desvinculación con la producción y circulación de conocimientos científicos y tecnológicos. La oferta se ha concentrado en áreas de bajo costo que no requieren altas inversiones, como la administrativa y la contaduría. Entre tanto, se han dejado descubiertas otras áreas en donde se están produciendo las mayores transformaciones tecnológicas.

### 3. Esfuerzos por la calidad

La ciudad ha realizado un esfuerzo importante para mejorar la calidad. Desde 1998 se han empezado a aplicar las pruebas Saber que permiten hacer seguimiento a la calidad de la educación. De 1999 al 2001 aumentó el puntaje de logro, en 13,6% en los oficiales y entre 13 y 17% en los colegios en concesión; por su parte, en los privados el incremento fue de 13,2%. En estas pruebas Bogotá alcanza cerca de 70% de promedio en matemáticas, el mejor porcentaje del país, y supera en más de ocho puntos a Santander, Antioquia y Valle. En las pruebas Saber la desviación estándar es de 7,1 en matemáticas y de 5,6 en lenguaje.

Sería interesante que la ciudad participara en nuevas pruebas internacionales, por ejemplo, Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) pues la comparación es un primer paso para mejorar la calidad. En los exámenes de Estado realizados por el Icfes, entre 2001 y 2006, en todos los años y en todas las áreas evaluadas, los estudiantes presentaron promedios por encima del nivel nacional. Se destacan los resultados de lenguaje, en los que las medias de Bogotá superan las nacionales en más de dos puntos en cinco de los seis años. En otras áreas, como biología, historia, geografía e idiomas, los estudiantes también tienen mejor puntaje, y en física se registran las menores diferencias frente al total nacional, en especial desde 2004.

El sistema general de mejoramiento institucional, que incluye la elaboración de acuerdos con las instituciones educativas, y los planes de mejoramiento educativo, también han tenido una incidencia positiva en la calidad (Camacho, 2007).

En tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), Bogotá debería proponerse una meta básica: un computador por cada diez estudiantes. Hasta el momento, las TIC apenas se usan para tareas básicas como correo y *chat*. Se estima que en la capital hay un promedio de 5,5 computadores por cada cien habitantes, mientras que en Caracas la penetración es casi el doble (9,3).

A pesar de todas las dificultades, en la metrópolis el rendimiento de la educación es mayor al del promedio nacional. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de calidad de vida (DANE Y SDF, 2007), el rendimiento de la educación en Bogotá es 0,136, así que por cada año adicional de escolaridad el ingreso aumenta 13,6%. Por sectores económicos, el rendimiento es: finanzas (0,173), servicios (0,16), suministro de agua y energía (0,151), agropecuario (0,133), minas (0,133), industria (0,126), construcción (0,123), comercio (0,118), transporte (0,117), inmobiliario (0,103). Estas tasas en cada uno de los sectores son más altas que en las otras ciudades del país.

El reto de Bogotá es inaplazable. Con la experiencia del Distrito durante los últimos quince años y con los recursos con los que cuenta la ciudad, no



EL GOBIERNO DISTRITAL DEBE BUSCAR ALIANZAS CON LOS PRIVADOS, DE MANERA QUE LA EFICIENCIA CREZCA EN SECTORES DE PUNTA, COMO SERVICIOS, FINANZAS, SERVICIOS DE SALUD, EDUCACIÓN SUPERIOR E INDUSTRIAS CULTURALES. LA PRODUCTIVIDAD PODRÍA CRECER EN SECTORES DE ALTO IMPACTO SOCIAL, POR SER INTENSIVOS EN EMPLEO, O PORQUE TIENEN UN PESO RELEVANTE EN LA CANASTA POPULAR.

es suficiente una cobertura bruta semiuniversal, sino que debe ser universal. Tampoco basta que los resultados en calidad se mantengan en niveles aceptables, deben ser sobresalientes para todos. En el país la capital debe convertirse en un modelo que logre la integración social desde el sector educativo. Solo con equidad educativa la ciudad podrá responder a los desafíos de competitividad y desarrollo que impone la sociedad actual.

## F. SALUD

La vida larga y saludable es un propósito sustantivo del desarrollo humano. Y en el caso de Bogotá el análisis se centra en la búsqueda de mecanismos contracíclicos que, en efecto, favorezcan una política de protección social. En Colombia se ha caído en el error de pretender financiar gran parte de la seguridad social con recursos provenientes de la nómina. Puesto que el salario depende del empleo, y este del ciclo económico, cuando llegan las fases recesivas, el empleo cae y los ingresos de la seguridad social disminuyen. Debería ser todo lo contrario. Los recursos para la protección social tendrían que aumentar durante los periodos de crisis. Para que este objetivo pueda cumplirse es necesario que la seguridad social se financie con recursos que sean más estables que el ciclo económico. En el caso de Bogotá, los impuestos al suelo cumplen con esta condición.

En el índice de desarrollo humano urbano (IDHU) se ha incluido la mortalidad de los niños menores de un año, como la variable representativa de la dinámica de la salud en el Distrito. Se ha preferido a la esperanza de vida por dos razones: primero, porque permite establecer diferencias entre localidades y, segundo, porque en este campo el Distrito tiene un margen de maniobra importante.

En el Informe se recoge también la dinámica que ha tenido el gasto del Gobierno distrital en Bogotá. Como porcentaje del PIB, los aspectos sanidad, seguridad y asistencia social pasaron de 0,76% en 1990 a 1,46% en 2004, periodo en el cual el valor se ha duplicado. Los valores correspondientes a la nación pasaron de 1,03% en 1991 a 1,22% en 2004.

El cuadro 4.3 resume las coberturas que Bogotá ha alcanzado en salud entre 1996 y 2006. Es relevante la caída notoria de la participación del régimen contributivo al disminuir de 76 a 52%. El descenso fuerte tuvo lugar durante la fase recesiva que cubre el periodo 1996-2000, y ello reafirma la hipótesis sobre la naturaleza procíclica de la financiación de la salud. Las personas pierden el empleo, y como no pueden contribuir tienen que pasar al régimen subsidiado, o quedarse en el limbo de los “vinculados”, que corresponde a cerca del 24% de las personas del decil uno de acuerdo con la ECV (DANE Y SDP, 2007). Estas dinámicas son perversas. La salud y la seguridad social deben financiarse con recursos contracíclicos. Desde que se puso en práctica la Ley 100 se dijo que el estado de “vinculado” era transitorio. La realidad ha sido muy distinta, y entre 1996 y 2005 su participación ha pasado del 13 al 23%. El porcentaje de las personas que están en el régimen subsidiado aumentó de 11 a 25% entre 1996 y 2005 (cuadro 4.3). Es un mal signo que el régimen subsidiado aumente su participación; primero, porque refleja las dificultades que enfrentan las familias en el mercado laboral y, segundo, porque obliga a aumentar el gasto público destinado a la salud.

En el campo de la salud Bogotá tiene que moverse en el espacio que le permite la Ley 100 de 1993<sup>28</sup>, que introdujo cambios sustantivos en la salud, la seguridad social y el régimen pensonal. La ciudad se adaptó a las nuevas

<sup>28</sup> La Ley 100 afirma que “(...) el servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación”. La eficiencia tiene que ver con el buen uso de los recursos, la universalidad con la inclusión de todos. La solidaridad se refiere a la ayuda mutua entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regionales y las comunidades. La unidad busca romper con la heterogeneidad de sistemas. Y la participación con la creación de espacios donde los distintos agentes puedan manifestar sus opiniones sobre el funcionamiento del sistema.

**CUADRO 4.3**

**BOGOTÁ**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ENTRE LOS RÉGIMENES SUBSIDIADO, CONTRIBUTIVO Y “VINCULADO”**  
Número de personas y porcentaje, 1996-2006

AÑO	SUBSIDIADO	CONTRIBUTIVO	VINCULADO	TOTAL	SUBSIDIADO	CONTRIBUTIVO	VINCULADO
	NÚMERO				PORCENTAJE		
1996	647.293	4.460.012	793.695	5.901.000	0,11	0,76	0,13
1997	910.474	4.151.288	999.238	6.061.000	0,15	0,68	0,16
1998	937.646	4.023.927	1.202.895	6.164.468	0,15	0,65	0,20
1999	964.856	3.454.889	1.907.720	6.327.465	0,15	0,55	0,30
2000	1.057.145	3.393.197	2.027.923	6.478.265	0,16	0,52	0,31
2001	1.330.910	3.713.214	1.513.401	6.557.525	0,20	0,57	0,23
2002	1.286.010	3.504.401	1.907.756	6.698.167	0,19	0,52	0,28
2003	1.369.970	3.643.301	1.836.715	6.849.986	0,20	0,53	0,27
2004	1.530.177	4.091.027	1.392.534	7.013.738	0,22	0,58	0,20
2005	1.678.136	3.947.249	1.541.626	7.167.011	0,23	0,55	0,22
2006	1.851.232	3.780.640	1.689.962	7.321.834	0,25	0,52	0,23

Fuente: cálculos IBH-Bogotá, a partir del Ministerio de Salud (régimen contributivo) y del DNP (régimen subsidiado).

disposiciones y modificó la estructura de la Secretaría de Salud. Es notorio el proceso de reestructuración y reorganización de la red hospitalaria distrital que fue llevada a cabo con resultados bastante mejores que en el resto del país (véase Vacca, 2007). La conversión de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado, no ha sido un proceso tan traumático como en otras partes del país. Incluso, se recuperaron hospitales como el Materno Infantil y la Clínica Fray Bartolomé, que se habían cerrado.

La Secretaría de Salud se ha preocupado tanto por la educación como por la asesoría y la vigilancia epidemiológica nutricional, con resultados relevantes en términos de proceso, es decir, incrementos notables en la cobertura de los diferentes programas. Por ejemplo, el número de gestantes atendidas en los diferentes programas de suplementación pasó de 9.027 en 2000 a 109.212 en 2003, y a 340.942 en 2006. En términos de resultados, la desnutrición aguda bajó de 6,3% en 2002 a 5,3% en 2006, y la desnutrición crónica de 15,4 a 12,8%. La cobertura ha aumentado, pero se siguen presentando problemas de inequidad.

### 1. Programas de salud

La Ley 100 está armada a partir de una concepción de salud curativa, pero falta atender las necesidades con un enfoque preventivo. Uno de los programas a los que más importancia le brindó la administración Garzón fue Salud a su hogar, que buscaba “(...) mejorar el acceso efectivo a los servicios de salud y propiciar un mayor vínculo entre usuarios y prestadores”. Se trata entonces de: a) identificar necesidades relacionadas con calidad de vida y salud; b) reordenar la respuesta que se da a dichas necesidades, y c) favorecer el acceso a los servicios de salud. El programa atiende a familias de los estratos 1 y 2 en diecisiete localidades.

Pone énfasis en los aspectos preventivos y, además, tiene una visión integral de madres gestantes, discapacitados, vacunación, atención de enfermos de cáncer, etcétera. Estas modalidades de atención primaria logran su plena eficiencia si se integran a la red del sistema de salud.

La atención primaria de salud es una tarea difícil en el marco de un sistema de seguros privados fragmentado, que no se ajusta a referentes geográficos y poblacionales, indispensables en un programa de esta naturaleza. Se identificaron 260.077 familias que corresponden a 850.953 personas. Esas familias fueron objeto de un proceso de caracterización que incluyó variables socioeconómicas, alimentarias y sanitarias, y fueron igualmente partícipes de un proceso de concentración de acciones de lucha contra la pobreza, de carácter integral.

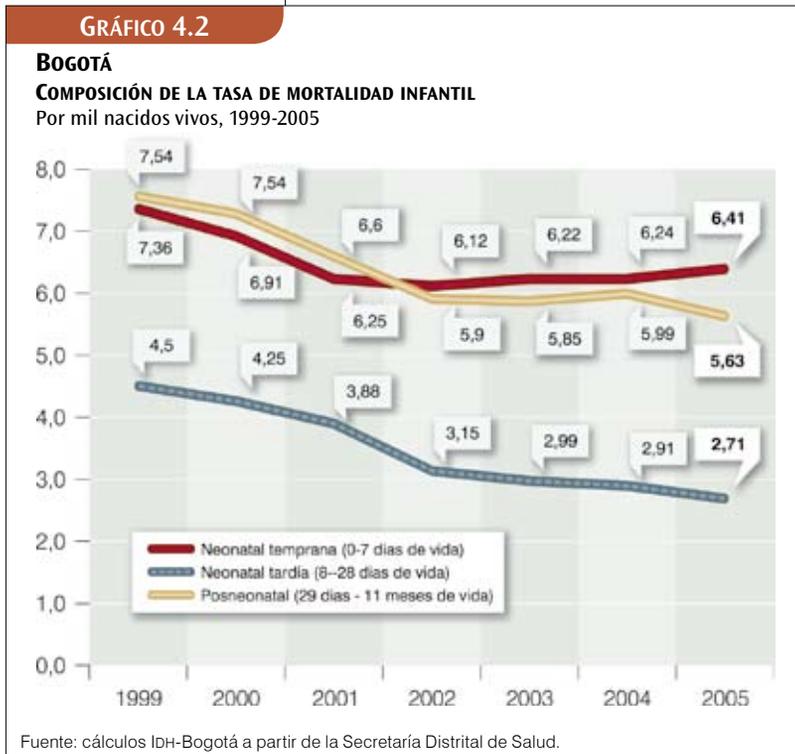
La articulación con otros sectores también se ejemplifica con el programa Salud al colegio, una original modalidad de incorporar la estrategia de atención primaria en el ámbito escolar, que agrupó acciones de tipo nutricional (comedores escolares), atención de urgencias, educación sanitaria, promoción de la salud y prevención de la enfermedad. A su vez este programa estuvo siempre relacionado a uno de mayor envergadura conocido como Más y mejor educación para todos y todas, que además de componentes de cobertura, calidad, pertinencia y permanencia, incluyó subsidios condicionados y una importante inversión en infraestructura. El programa de universalización de la atención integral de salud fue el pilar de un esfuerzo de extensión de cobertura.

El gráfico 4.2 muestra la evolución que han tenido en Bogotá los distintos componentes de la mortalidad infantil entre 1999 y 2006, en este año la suma de las tres es igual 13,5. Se espera que para 2008 no se pase de doce muertos por mil nacidos vivos.

Las tasas de mortalidad posneonatal y de mortalidad neonatal tardía se han reducido en forma regular. La tasa de mortalidad neonatal temprana se ha estancado y la tendencia decreciente se ha detenido<sup>29</sup>.

La tasa de mortalidad infantil es muy sensible a las medidas de política pública, y es especialmente alta cuando la madre es menor de 19 años o mayor de 44, de ahí la importancia de la educación sexual. Las causas de la mortalidad infantil pueden ser reducidas si: a) el diagnóstico es temprano y el tratamiento es oportuno, sobre todo en el caso de infecciones respiratorias e intestinales; b) la calidad de atención del parto es buena y si se le presta atención al periodo neonatal, y c) el control prenatal es adecuado.

<sup>29</sup> De las muertes de menores de un año, el 53% son potencialmente reducibles mediante los siguientes medios: a) mejorar la calidad de la atención del parto y del periodo neonatal; b) mejorar el control prenatal, c) actuar sobre las enfermedades transmisibles.





A pesar del contexto debilitado de la salud pública en el marco del sistema de seguridad social, la mortalidad materna del Distrito se redujo en el último cuatrienio de 58,8 a 52,9 por cada 100.000 nacidos vivos en 2006, aunque se preveía 55. En el campo de la salud pública, la cobertura de vacunación es un tema central. Infortunadamente, de la misma manera que la nación, Bogotá también experimentó una reducción en la cobertura de vacunas y, en general, en los logros en salud pública.

La administración de la salud en el país todavía sigue teniendo enormes problemas administrativos. Llama la atención lo que ha sucedido con la mortalidad infantil en el Distrito cuando se analiza por régimen contributivo, subsidiado y vinculado. La tasa más baja se presenta entre los pobres sin seguro (los vinculados), con un valor de diez por cada mil nacidos vivos, seguida por el régimen contributivo con 16,8 y por el subsidiado con 29,8. Estos resultados podrían explicarse por los incentivos negativos que tiene el sistema de aseguramiento, que terminan reflejándose en la no prestación de servicios: los afiliados están sometidos a una ruleta perversa de remisiones y trámites administrativos (PNUD, IDH-Bogotá, 2007b; Vacca, 2007).

El buen funcionamiento del sistema de salud requiere flexibilidad administrativa, y de un control más estricto a los incentivos privados que anteponen la rentabilidad inmediata a la buena prestación del servicio. Este problema es tan evidente que el Congreso aprobó la Ley 1122 de enero 9 de 2007, “por la cual se hacen algunas modificaciones en el sistema general de seguridad social en salud”.





EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HA PRESENTADO UN CRECIMIENTO EXPONENCIAL DE LOS DESASTRES SOCIO-NATURALES OCURRIDOS EN EL MUNDO, ASÍ COMO DE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS Y DE VIDAS GENERADAS POR LOS MISMOS, TENDENCIA QUE TIENDE A MANTENERSE HACIA EL FUTURO, CON CONSECUENCIAS MÁS ELEVADAS SOBRE EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MÁS POBRES.

La norma busca mejorar la regulación porque reconoce que los incentivos privados no han favorecido el bienestar general. Y uno de los aspectos más complejos es el de la información, especialmente en el régimen subsidiado.

La información de las administradoras del régimen subsidiado (ARS) es muy deficiente (duplicidades, traslapes, incompatibilidad con el Sisbén, etcétera). La depuración de la base de datos, y la disponibilidad de información en tiempo real, deberían ser objetivos prioritarios del Distrito. Además, sería conveniente que Bogotá avanzara hacia la unificación del POS contributivo y del POS subsidiado. Según las estimaciones de Vacca (2007:15), en Bogotá el costo de unificar el POS sería de 250.000 millones de pesos al año.

## G. RIESGO Y SEGURIDAD SOCIAL

La perspectiva contracíclica a la que se ha hecho referencia debe estar guiada por dos principios generales: favorecer la sostenibilidad y reducir la volatilidad. La articulación de las políticas nacionales y distritales debería estar anclada en estos postulados. Desde la perspectiva de la protección social, todas las personas somos vulnerables.

En DNP (2008) se hace una distinción apropiada entre la protección social y la promoción social. La primera categoría abarca a todas las personas. La segunda se refiere a la población en situación de vulnerabilidad que necesita ser promovida, y esta condición, que nace de la propia naturaleza humana, lleva a pensar la seguridad humana como una noción universal. Los sistemas de protección y seguridad social en el mundo se han fundado en dos principios: objetivación y universalización del riesgo. La objetivación pone en evidencia la magnitud real del riesgo desde la lógica de las ciencias naturales y sociales. Ninguna disciplina es exacta, y por ello la objetivación no debe entenderse como el diagnóstico acabado y preciso de una realidad, puesto que es la percepción colectiva de un riesgo. La universalización se expresa como el aporte de todos para la protección de todos.

Desde la mirada de los sistemas de seguridad social europeos (Bismarck, Beveridge, Paine), que se alimentan de la lógica de las convenciones de Keynes, todas las personas están en situación de vulnerabilidad. Por tanto, los sistemas de protección y seguridad social deben ser universales por su misma naturaleza. La universalidad garantiza la solidaridad y la distribución (Beveridge, Paine) por eso no se trata, entonces, de un sistema para pobres. La universalidad va más allá del mercado y sitúa la discusión en el terreno de los derechos (Sen, 2000a). La tendencia de la protección social en los países desarrollados se manifiesta en un aumento de las transferencias sociales hacia los hogares como proporción del PIB.

### 1. La protección social: un derecho universal

La política social tiene dos objetivos distintos: a) la garantía universal de los derechos de “ciudadanía social” (bienes o servicios de consumo individualizable que el “pacto social” reconoce como derechos de todo ciudadano) y b) la inclusión de grupos deprivados o por debajo del umbral de la ciudadanía social (aquí figuran los subsidios para la pobreza extrema).

De igual modo, hay dos maneras de gestionar la política social: por sectores y por poblaciones objetivo. El modelo sectorial tiene la ventaja de la especialización y la facilidad administrativa, pero la desventaja de no lograr sinergias o complementariedades, en tanto el enfoque poblacional tiene la relación inversa.



El Distrito combina ambos, sin embargo, para reducir sus propias desventajas cada enfoque puede adoptar elementos del otro. Este camino conlleva el peligro de que cada entidad desarrolle sus propios “servicios complementarios”, generando duplicaciones e ineficiencias. La solución deseable consiste en optimizar la coordinación mediante:

- Un diseño “transversal” (ejemplo: la oficina de desastres cuya tarea era dejar de existir como oficina).
- La creación de sistemas de referencia adecuados.
- El montaje de fuerzas que lleven a cabo tareas conjuntas.
- El uso de puntos focales comunes (la escuela, por ejemplo). Parece conveniente pasar de la focalización individual a una atención más colectiva, pero en este caso es fundamental discutir la pertinencia de la estratificación como instrumento de focalización. De todas maneras se debe buscar que las medidas de política social se ubiquen en una lógica contracíclica.

La provisión de servicios sociales se enmarca en un enfoque más general de protección social, que busca reducir la vulnerabilidad frente al riesgo. El manejo social del riesgo (MSR)<sup>30</sup> puede verse, según el momento de la intervención, como curativo o preventivo y, según el modo, como focalizado o universal. Sin duda, las acciones preventivas son preferibles a las curativas, pero en la práctica terminan prevaleciendo las decisiones curativas<sup>31</sup>.

## 2. El manejo social del riesgo

La aplicación de los principios de manejo social del riesgo al caso colombiano no se expresa en políticas focalizadas, sino que la cobertura universal se plantea como una condición necesaria sino apenas como un postulado deseable, pero en el Estado Social de Derecho la protección social es un derecho, y como tal tiene que ser universal.

La seguridad social universal debe fundarse en la equidad y no en la solidaridad, por dos razones. La primera, de naturaleza ética: la atención universal contribuye a la igualdad de oportunidades, y, la segunda, de orden económico: la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social tiene que estar mediada por un régimen de impuestos y de subsidios progresivo. La motivación económica para fundar la cobertura universal en la equidad parte de la siguiente hipótesis: desde el punto de vista financiero, sin equidad la cobertura universal no es sostenible. La seguridad social, integral y universal, solo puede financiarse si además de los aportes de los afiliados, el sistema puede contar con recursos del Estado.

Una de las principales tareas de la administración es reducir el impacto de los choques externos y el proceso debe comenzar garantizando la oferta de los bienes básicos. En general, se debe procurar que la oferta de los bienes-salarios (alimentos, vivienda, vestido, salud, educación básica, transporte, etc.), sea lo más estable posible.

En el orden nacional, el sistema social de riesgo (SSR), creado por el Conpes 3144 de 2001, tiene el propósito de:

(..) articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas.

<sup>30</sup> El término ha sido popularizado por Holzmann y Jorgensen (1999, 2000). En sus palabras, “(...) el suministro y selección de instrumentos adecuados para el manejo social del riesgo (MSR) se convierte en un medio adecuado para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones de MSR (informales, de mercado, públicas) alternativas y estrategias de MSR (prevención, mitigación, superación de eventos negativos) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda” (2000:4).

<sup>31</sup> La falta de previsión se observa en campos muy diversos. En salud, por ejemplo, después de la Ley 100 de 1993 se ha descuidado la atención básica; en las nuevas disposiciones expresadas en la Ley 1122 de 2007 se advierte sobre el problema y se proponen mecanismos correctivos.



<sup>32</sup> “Durante los últimos cuatro años, Colombia ha iniciado el camino hacia el desarrollo y consolidación de su sistema de protección social (SPS), lo cual le exige, además de la creación del Ministerio de la Protección Social (MPS) –resultante de la fusión de los ministerios de Salud y Trabajo y Seguridad Social–, estudiar y generar mecanismos de coordinación institucional necesarios en función del alcance y las necesidades demandadas por tan importante reto” (DNP, 2008:1).

<sup>33</sup> El plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia* lo define como “el conjunto de políticas, programas, arreglos institucionales y acciones públicas, privadas y comunitarias que prevengan y habiliten a aquellas personas, hogares y comunidades que, por su situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, no tienen o están en riesgo de perder niveles básicos de bienestar”.

<sup>34</sup> “Amenaza. Dentro de un territorio y de un periodo dados, la amenaza es la magnitud probable esperada de un fenómeno de origen natural, tecnológico o humano que, por su potencial destructivo, es peligroso para la población, para la economía o para el ambiente” (Cárdenas, Cárdenas y Camargo, 2007).

<sup>35</sup> “Vulnerabilidad. Es la susceptibilidad de un elemento o conjunto de elementos de un sistema a sufrir daño o fallas ante la presencia de un

→→

El SSR es focalizado, no es universal. Y se pretende que la naturaleza contracíclica esté garantizada por el Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS). No obstante la bondad de la iniciativa, los alcances del FEPS son muy limitados porque no está articulado a las políticas financieras de naturaleza macro. La economía cuenta con recursos contracíclicos muy importantes (como el ahorro pensional) que no se tienen en cuenta en el diseño del FEPS. Hasta el momento, el FEPS no se ha capitalizado, y esta es la expresión más clara de la estrechez de mira con la que fue creado. El SSR desconoce el carácter estructural de la pobreza. No basta con atender a la población en situación de vulnerabilidad en momentos de crisis. El modelo de protección social debería estar orientado hacia la disminución de causas estructurales de vulnerabilidad, y no simplemente a la atención coyuntural de las necesidades inmediatas de los más desaventajados. El sistema integral de protección y seguridad social (SIPSS) tiene un enfoque más estructural que el sistema social del riesgo (SSR), porque tiene un horizonte permanente y no ha sido concebido sólo para situaciones de crisis. Es integral y, sobre todo, tiene una perspectiva de la cobertura universal que no es clara en el SSR. Recientemente, Planeación Nacional (DNP, 2008), se ha propuesto el desarrollo y la consolidación del sistema de protección social (SPS)<sup>32</sup>, que tiene un alcance conceptual más amplio que el SSR.

### 3. Sistema integral de protección y seguridad social

En el ámbito distrital se crea el sistema integral de protección y seguridad social (SIPSS)<sup>33</sup>. Desde el punto de vista de la organización institucional, el SIPSS sigue las orientaciones del Consejo Distrital de Política Social (CDPS), y desde allí se busca articular:

Los programas de acceso y permanencia a servicios sociales básicos, los programas de atención inmediata a población en situación de crisis, los programas de creación de capital humano, generación de empleo, ingresos y riqueza colectiva y los programas de protección especial a poblaciones en alto riesgo social (sic).

En condiciones ideales se espera que colaboren todas aquellas instituciones del Distrito que de alguna manera estén implicadas en los objetivos del SIPSS. Aunque este sistema integral resume las características básicas que debería tener un sistema íntegro de protección y seguridad social, en la práctica no se han logrado los objetivos enunciados.

El SIPSS tiene que financiarse con la riqueza de la sociedad. Los ricos participan, al mismo tiempo, como beneficiarios y soportes del sistema. Y este debe ser permanente, primero, porque desde una perspectiva macro, en los momentos de expansión de la economía el SIPSS debe fortalecerse, de tal manera que en las épocas de crisis cumpla de forma efectiva con la función contracíclica. Segundo, porque gran parte de la variabilidad de los niveles de bienestar de los hogares se explica por choques micro (idiosincrásicos).

### 4. Política de prevención de riesgos

La vulnerabilidad social está ligada a los riesgos naturales y tecnológicos. La amenaza<sup>34</sup>, la vulnerabilidad<sup>35</sup> y el riesgo<sup>36</sup>, están íntimamente ligados. La



intervención social puede reducir la amenaza solo en algunos casos, pero sí puede incidir en la disminución de la vulnerabilidad y del riesgo. En las últimas décadas se ha presentado un crecimiento exponencial de los desastres siconaturales ocurridos en el mundo, así como de las pérdidas económicas y de vidas generadas por los mismos, tendencia que tiende a mantenerse hacia el futuro, con consecuencias más elevadas sobre el desarrollo de los países más pobres. Entre 1975 y 2005 el número de desastres se multiplicó por cinco.

La atención de emergencias debe hacer parte de una política más general de seguridad integral. Entre las acciones que se han adelantado se destaca el refuerzo estructural de las viviendas.

El Distrito está expuesto a numerosos tipos de amenaza. De un lado, las de origen natural como la sísmica, los deslizamientos, las inundaciones y los incendios forestales, y de otro, las de origen antrópico no intencional, entre ellas los accidentes industriales, las fallas estructurales de edificaciones y sistemas de servicios públicos y, además, los incidentes en lugares de aglomeración de público. El conocimiento logrado de cada una de esas amenazas es bastante alto, con excepción del relacionado con los riesgos industriales, que todavía es escaso. Frente a estas amenazas, el Distrito todavía no ha reaccionado de manera adecuada y la prevención no ha sido incorporada a la cultura institucional del país. El primer Código Nacional de Construcciones Sismorresistentes apenas se formuló en 1984, y el sistema nacional para la prevención y atención de desastres se creó en 1988.

Antes de la expedición del POT en 2000 no existía una política de prevención de riesgos en el ordenamiento y uso del territorio distrital. Estos limitantes estructurales se agudizan con fenómenos como la ocupación ilegal y desordenada de amplias áreas del territorio, principalmente sobre zonas de ladera inestables y las rondas de los ríos, quebradas y humedales. La vulnerabilidad inherente a la pobreza crea un círculo vicioso porque obliga a las familias a ocupar lugares inseguros, incrementando el riesgo.

La ciudad también está expuesta a riesgos siconaturales y tecnológicos de diverso orden e importancia, de los cuales solo se mencionan los principales:

- *Riesgo sísmico.* Aunque la amenaza sísmica en Bogotá es de nivel medio, debido a la alta vulnerabilidad acumulada en la capital, el sísmico es el mayor riesgo que afecta a la ciudad y a la región, y es considerado como uno de los más críticos en el orden nacional. Si la ciudad fuera afectada por un terremoto de características similares a los ocurridos en 1785, 1827 y 1917, dada la alta vulnerabilidad actual, los daños serían cuantiosos. Según el estudio de microzonificación sísmica, se presentarían miles de muertos y decenas de miles de heridos; se afectarían varias decenas de miles de viviendas y edificaciones de todo tipo; podrían colapsar los sistemas de servicios públicos, transporte y movilidad y, por tanto, la funcionalidad de la ciudad.
- *Riesgos aluviales.* Son aquellos en los bordes del río Bogotá, en las cuencas bajas de sus afluentes, incluyendo los humedales y la cuenca media del río Tunjuelo. Respecto al río Bogotá, el riesgo de inundación ocupa el segundo lugar de importancia para la ciudad, debido a la alta vulnerabilidad frente a incrementos del nivel del río, lo que también afectaría a varios municipios de la cuenca; adicionalmente, la gran contaminación del río genera problemas de salud que se pueden volver críticos para Bogotá y los municipios vecinos en caso de desbordamiento. En cuanto al río Tunjuelo

→ →

fenómeno que, por su magnitud, es potencialmente destructivo o desestabilizador" (Cárdenas, Cárdenas y Camargo, 2007).

<sup>86</sup> "Riesgo. Se define como la magnitud probable esperada de daños o fallas de uno o más elementos de un sistema, dentro de un territorio y de un periodo dados, ocasionados por el desencadenamiento de un fenómeno peligroso" (Cárdenas y González, 1996:6).



LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL DEBE FUNDARSE EN LA EQUIDAD Y NO EN LA SOLIDARIDAD POR DOS RAZONES. LA PRIMERA, DE NATURALEZA ÉTICA: LA ATENCIÓN UNIVERSAL CONTRIBUYE A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, Y, LA SEGUNDA, DE ORDEN ECONÓMICO: LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL TIENE QUE ESTAR MEDIADA POR UN RÉGIMEN DE IMPUESTOS Y DE SUBSIDIOS PROGRESIVO.

y sus afluentes, las inundaciones que producen son de alta recurrencia, afectando a un amplio número de habitantes que viven en dicha cuenca. La presa Cantarrana fue recientemente construida para reducir en forma importante los riesgos de inundación por crecientes del río. Sin embargo, quedan acciones pendientes de realizar en su cuenca, entre ellas el manejo de las gravilleras inundadas en 2002, en especial La Fiscala.

- *Riesgos en zonas de ladera.* Son áreas susceptibles a deslizamientos, avalanchas y desbordamiento de quebradas, ubicadas en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Rafael Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Usaquén y Suba. En las laderas periurbanas de Bogotá se han identificado numerosas zonas de alto riesgo por deslizamiento y cerca de 8.300 viviendas en alto riesgo no mitigable, es decir, donde no es posible reducir el riesgo.
- *Riesgos tecnológicos.* En esta categoría se incluyen, en primer lugar, los riesgos industriales derivados de las actividades de transporte, almacenamiento, producción, transformación, distribución, uso y disposición final de los productos catalogados como peligrosos, así como el manejo de procesos con tecnologías de alto riesgo. El conocimiento y manejo integral de estos





riesgos es hoy muy deficiente. Su mayor nivel de peligrosidad se presenta ante la ocurrencia de un terremoto.

Bogotá ha mejorado en el conocimiento de sus amenazas y de sus riesgos sísmicos, de deslizamiento e inundación. En cuanto a los riesgos industriales, su conocimiento es aún insuficiente. Debe destacarse la creación del sistema de información para la gestión del riesgo (SIRE).

En las últimas cuatro administraciones de la ciudad el manejo integral de los riesgos ha ocupado un lugar cada vez más destacado y se ha avanzado en la mitigación de los riesgos existentes. Se mencionan algunos ejemplos:

- En el programa de reasentamiento por alto riesgo no mitigable se han incluido cerca de 8.300 familias, de las cuales ya han sido reubicadas al rededor de 4.300.
- En los programas de legalización y mejoramiento de barrios se ha incorporado de manera relevante el concepto de reducción de riesgos.
- Se han identificado cerca de 350 sitios que presentan inestabilidad por deslizamientos, la mitad de los cuales ya ha sido intervenida con obras de control, y posteriormente deberán realizarse acciones integrales para reducir el riesgo en el resto de los sitios identificados.
- Se han realizado obras de adecuación hidráulica, control de inundaciones y recuperación ambiental en ríos y quebradas, destacándose entre ellas la presa Cantarrana en el río Tunjuelo y obras en el río Bogotá. Sobre todo en este último, quedan pendientes inversiones elevadas y, en especial, la coordinación de las obras y del manejo con la CAR, entidad que tiene a su cargo la cuenca alta y la margen occidental del río frente a Bogotá.
- Otra actividad que ha adquirido gran impulso en los últimos años es el refuerzo, sismorresistente de numerosos tipos de estructuras.
- Se han reforzado cerca de 200 colegios, considerados como los más críticos dentro de las 710 plantas físicas escolares que no contaban con adecuadas condiciones estructurales de sismorresistencia.
- Numerosas edificaciones distritales han sido intervenidas.
- Para disminuir la vulnerabilidad funcional de la ciudad frente a un terremoto, se ha reforzado la mayoría de los puentes vehiculares y varios puentes peatonales, tarea que todavía no ha concluido.
- La elaboración del estudio de microzonificación sísmica y la expedición del Código de Construcciones Sismorresistentes para la ciudad constituyen un importante paso para elevar el nivel de seguridad de las construcciones capitalinas. La mayor debilidad en este campo es la inexistencia de mecanismos eficientes para vigilar el cumplimiento de esta normatividad.

La creación, desarrollo y consolidación del sistema para la prevención y atención de emergencias (SDPAE), de la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) y del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (Fopae), constituyen el más significativo logro de las administraciones distritales en los últimos quince años. Casi la totalidad de las instituciones distritales vinculadas con el manejo de los riesgos de la ciudad, así como las alcaldías locales, están trabajando en esta materia, aunque en el nivel de compromiso e institucionalización de este tema en las respectivas entidades hay marcadas diferencias.



## H. EL MERCADO, LA NACIÓN Y EL DISTRITO

Las políticas fiscal, nacional y distrital deberían responder al siguiente principio ético: mejorar el bien-estar de quienes están en la peor situación. Además, sería conveniente que este proceso se manifestara en una mejor distribución de las oportunidades, del ingreso, del suelo, de los equipamientos y de la riqueza. Toda aglomeración necesita ser ordenada con algún criterio, y esta necesidad de planificación pone en evidencia las limitaciones intrínsecas del mercado. El gasto de los gobiernos nacional y distrital incide de manera importante en la economía de la ciudad.

La administración distrital tiene márgenes de acción muy importantes, sobre todo en los aspectos relacionados con la capacidad de pago de los hogares, la gestión del suelo (predial, plusvalías, planes maestro, plan de ordenamiento territorial, planes zonales, planes parciales, etcétera), el espacio público, la movilidad, la educación, la seguridad social, la atención a los más necesitados, la cultura ciudadana, la convivencia, la participación política.

El desarrollo humano está determinado por variables de muy diverso tipo, algunas son más exógenas que otras y deben tenerse en cuenta, entre otros aspectos, la geografía, la herencia cultural, la dinámica del país y del mundo, los mercados, los procesos políticos. Y como el margen de maniobra sobre cada una de estas variables es muy disímil, es necesario delimitar el ámbito de acción de la administración de la ciudad.

El Distrito puede incidir en la dinámica del mercado del suelo urbano, y mediante concesiones, licitaciones, regulaciones, etcétera, también tiene impacto sobre otros mercados, como telecomunicaciones, energía, agua, transporte, servicios educativos y de salud, cultura y deporte. En el caso de los bienes meritorios, como la educación y la salud, la intervención pública es más necesaria, sobre todo en el marco del Estado Social de Derecho. Junto con el Gobierno nacional, el distrital también debe velar para que las personas puedan acceder a un ingreso digno. En muchas circunstancias el mercado no provee a los individuos de un nivel de ingreso que se considera aceptable (digno), ni existen unas condiciones que garanticen una movilidad social lo suficientemente alta. Si la persona está en condiciones muy precarias no puede vincularse de manera plena al mercado. En esos casos, es necesaria la intervención del Estado, sea para acelerar la movilidad social, si la hay, o para romper el círculo vicioso de la pobreza, cuando la movilidad social es inexistente.

En líneas generales, y desde la perspectiva del desarrollo humano, las funciones del Estado son: regular mercados, proveer (directa o indirectamente) bienes públicos y estimular las condiciones que favorezcan el desarrollo humano. Bogotá debe replantear en numerosos aspectos su relación con la nación y los municipios; frente a ella es necesario que la administración de la ciudad tenga más autonomía; en cuanto a los municipios circunvecinos, es importante ampliar las capacidades del Distrito, o crear mecanismos de coordinación “horizontal” desde una instancia regional.

### 1. Relación nación-Bogotá

Los cuadros 4.4 y 4.5 muestran que aunque el referente nacional siempre existe, algunas tareas son específicamente distritales, como: movilidad, saneamiento y servicios públicos, hábitat, vivienda y gestión del suelo, educación

#### CUADRO 4.4

##### **BOGOTÁ** **GASTOS QUE HACEN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO** Millones de pesos corrientes\*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Gobierno distrital	214.034	283.912	358.041	533.094	913.881	1.118.752	1.565.117	
Gobierno nacional	1.069.989	981.522	1.364.665	1.720.205	2.730.898	3.604.133	4.834.323	
Administración pública	1.284.023	1.265.434	1.722.706	2.253.299	3.644.779	4.722.885	6.399.440	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gobierno distrital	1.722.293	2.444.239	3.095.712	3.384.530	3.452.211	3.756.052	4.218.956	4.370.712
Gobierno nacional	6.122.673	6.881.590	10.120.721	10.487.323	12.439.478	12.577.403	13.791.880	14.232.771
Administración pública	7.844.966	9.325.829	13.216.433	13.871.853	15.891.689	16.333.455	18.010.836	18.603.483

\* Incluye el conjunto del sector público (nación, departamentos, municipios, institutos, etcétera). La administración pública es la suma de nación y Distrito.  
Fuente: cálculos PNDH e IDH-Bogotá a partir del DANE.

#### CUADRO 4.5

##### **BOGOTÁ** **GASTOS QUE HACEN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO** Porcentaje del PIB de la capital\*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Gobierno distrital	4,15	4,21	4,11	4,42	5,58	5,55	6,68	
Gobierno nacional	20,73	14,57	15,68	14,27	16,68	17,88	20,63	
Administración pública	24,88	18,78	19,80	18,69	22,26	23,43	27,31	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gobierno distrital	6,06	7,36	9,35	8,94	8,34	8,28	8,36	7,56
Gobierno nacional	21,55	20,71	30,58	27,71	30,05	27,74	27,34	24,63
Administración pública	27,61	28,07	39,93	36,65	38,33	36,02	35,70	32,29

\* Incluye el conjunto del sector público (nación, departamentos, municipios, institutos, etcétera). La administración pública es la suma de nación y Distrito.  
Fuente: cálculos PNDH e IDH-Bogotá a partir del DANE.

básica, salud básica, protección a grupos en situación de vulnerabilidad, acceso a equipamientos educativos, etcétera. Otras tareas, en cambio, tienen que llevarse a cabo con la nación, como: empleo e ingresos, movilidad, comunicaciones, medio ambiente, entre otras. La forma como se combinan estas funciones depende de la organización institucional del aparato administrativo, de la estructura social y del sistema político, más o menos democrático, plutocrático u oligárquico, mediante los cuales se gobierna la ciudad.

La administración pública (AP) incluye a la nación (N) y al Distrito (D). Una parte del gasto de la AP corresponde a los montos que se conocen como las transferencias de la nación hacia Bogotá. Otra parte son los gastos que la nación realiza directamente en la capital. Por ejemplo, los gastos del ICBF, la Universidad



Nacional y el SENA en la ciudad, los recursos que destina la nación al pago de los policías que prestan sus servicios en el Distrito, los subsidios de vivienda que la nación distribuye en Bogotá, etcétera. Por último, una tercera parte corresponde a los gastos que hace el Gobierno distrital en la metrópolis. En los análisis convencionales no se suele hacer la diferencia entre los aportes nacionales y los distritales. Esta distinción es importante porque ayuda a ponderar los márgenes de maniobra de los gobiernos nacional y distrital.

Los cuadros 4.4 y 4.5 permiten ver la importancia relativa de los gastos de los gobiernos nacional y distrital en la ciudad. En 2004 el gasto que hace la administración pública (gobierno nacional más distrital) en Bogotá fue equivalente al 32,3% del PIB de la ciudad. Esta cifra muestra que la administración pública desempeña un papel relevante en el desarrollo económico del Distrito. En 2004, como porcentaje del PIB de la capital, el gasto de la nación en Bogotá fue de 24,63%, y el del Distrito de 7,56%, lo que significa que el gasto de la nación en la capital triplica el que realiza el Distrito. En 1990 los guarismos respectivos eran 20,73% y 4,15%. La relación entre ambos gastos pasó de cinco a tres veces entre 1990 y 2004. El gasto que hace la administración distrital en la ciudad ha ido ganando importancia frente a los gastos que hace la nación en Bogotá. La ciudad ha reducido su dependencia de la nación. De todas formas, en Bogotá, como en el resto de ciudades, el gasto público nacional pesa más que el gasto público de los gobiernos locales.

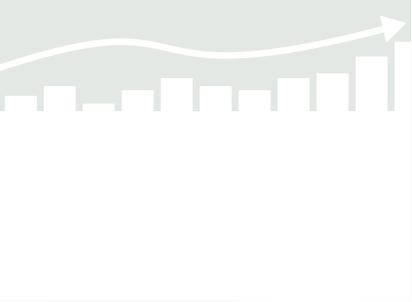
En 1999 el gasto distrital alcanzó su nivel más alto (9,35%) y a partir de ese año el porcentaje ha disminuido de manera sistemática, hasta llegar a 7,56% en 2004 (cuadro 4.5) Durante los dos últimos años de la serie, la prioridad del gasto ha sido: servicios públicos generales, educación, sanidad, otras finalidades. Este menor gasto ha favorecido el superávit de las finanzas públicas locales y ha permitido contrarrestar, por el lado contable, los desbalances fiscales de la nación.

Puesto que en Bogotá convergen las políticas públicas, nacionales y distritales, sería ideal que hubiera coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En la actualidad la articulación no es clara, e incluso en algunas circunstancias las políticas son contradictorias. Es evidente que la búsqueda de sinergias es favorable. Y desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas, la interacción de estas dinámicas plantea problemas de multicausalidad. La complejidad de las relaciones se observa bien, a propósito de la discusión sobre los factores que han incidido en la disminución de la pobreza (PNUD, IDH-Bogotá 2007a). No es fácil precisar si el éxito se le puede atribuir a las políticas nacionales o a las distritales. Además del traslape de las políticas públicas, también debe tenerse presente la repercusión de otros factores, como el crecimiento del producto nacional, las variaciones de la tasa de cambio, el movimiento de los precios internacionales, etcétera.

## 2. Mejorar competitividad

Los avances en competitividad dependen de políticas nacionales y distritales y el Gobierno nacional puede tomar decisiones sobre variables tan importantes como la tasa de cambio; Bogotá, por su parte, tiene la capacidad de incidir en la formación del capital humano de sus ciudadanos.

Las mejoras en competitividad están relacionadas con los avances en la productividad (Rodríguez, 2007). En opinión de Garay y Molina (2003), los





logros en productividad se han conseguido gracias a la reducción de los salarios. Este camino de la depresión salarial no favorece la demanda interna y empeora las condiciones de vida de la población. Desde la óptica del desarrollo humano, el mejoramiento de la competitividad debería incidir favorablemente en las condiciones de vida de la población.

La competitividad internacional debe examinarse a la luz de la dinámica del mercado interno. Y la tradición keynesiana está anclada en dos principios básicos: distribución del ingreso y de la riqueza, y demanda interna. No es conveniente centrar toda la atención en el mercado externo, dejando de lado cualquier consideración sobre los estímulos al mercado interno. La afirmación es válida, tanto para Bogotá como para la nación. La competitividad internacional debe examinarse a la luz de la dinámica del mercado interno. En algunos sectores económicos, como servicios, finanzas, turismo, telecomunicaciones, flores, etc., el Distrito puede contribuir al mejoramiento de la productividad (crédito, consolidación de la demanda interna, etc.) y la competitividad.

Frente a la productividad y la competitividad, la política distrital debe tener dos criterios generales, y una medida concreta. El primer criterio general es el estímulo de las dinámicas endógenas de la aglomeración expresadas en la movilidad y a la generación de rendimientos crecientes de la industria. El segundo es la consolidación del mercado interno y el apoyo a la producción de bienes-salario, como alimentos, vivienda y vestido. La medida concreta es el desarrollo de un sistema crediticio que permita la creación y consolidación de pequeñas y medianas empresas. El Distrito cuenta con los recursos suficientes para apalancar créditos, y los excedentes de tesorería deberían aprovecharse para conseguir dicho propósito; sin embargo, se ha desaprovechado la oportunidad que tiene el Distrito para fijar créditos con el sistema financiero.

Las ciudades tienen ventajas intrínsecas derivadas de la aglomeración y las vecindades favorecen las dinámicas endógenas de la economía. Además, reducen los costos de transporte. Si las externalidades positivas aumentan y si el transporte es más eficiente y equitativo, las personas que viven en la ciudad mejoran sus condiciones de vida. En Bogotá se le ha dado relevancia a la movilidad, y las políticas que se han diseñado para mejorarla son explícitas, tal y como se desprende del plan maestro de movilidad; en cambio, los estímulos a los rendimientos crecientes de la industria son indirectos. No existe el equivalente a un plan maestro de política industrial, que unifique las acciones que desde el punto de vista espacial favorecen la productividad y la competitividad, por ello la Secretaría de Desarrollo Económico debe contribuir a llenar este vacío. Las acciones que se realizan son aisladas y sin una definición clara de las opciones sectoriales.

### 3. Condiciones de vida

La política pública puede cambiar de manera sustantiva las condiciones de vida de la población, y las acciones de los gobiernos nacional y distrital terminan reflejándose en el hogar. Una manera de captar la incidencia de la política pública es por intermedio de la forma como modifica el ingreso de la familia. En el análisis más sencillo, la administración cobra impuestos, tasas, tarifas, y entrega subsidios monetarios y no monetarios<sup>37</sup>. El primer movimiento reduce el ingreso disponible del hogar, mientras que el segundo lo aumenta.



El desarrollo humano es la ampliación de las capacidades (Sen, 1999). En las sociedades contemporáneas el ingreso es una condición necesaria, pero no suficiente, para adquirir los bienes que cada persona considera valiosos<sup>38</sup>. Si el conjunto de realizaciones posibles es mayor, las capacidades se amplían<sup>39</sup>. Y en este proceso las políticas pública, nacional y distrital desempeñan un papel sustantivo. El desarrollo no se reduce a la eliminación de la pobreza, la solución de las necesidades básicas y la disponibilidad de un ingreso mínimo, son condiciones necesarias para la ampliación de las capacidades, pero no son suficientes. La categoría ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (YDAC) permite diferenciar el ingreso bruto, del ingreso que realmente le permite a la persona ejercer su libertad. El dinero que se dedica a la solución de las necesidades en su nivel básico (alimentación, vestido, vivienda, agua, luz, educación, salud, etc.), no está disponible para que los individuos puedan desarrollar su libertad de agencia. La solución de las necesidades elementales mejora las condiciones para el ejercicio de la libertad positiva.

El YDAC es el valor neto que resulta de restarle al ingreso bruto (inicial), los impuestos (nacionales y distritales), y de sumarle los subsidios (nacionales y distritales). En Bogotá la distribución del ingreso es muy desigual, aunque mejora con el YDAC. Antes de impuestos y de subsidios, el ingreso de una familia rica es 38,4 veces el de la familia pobre. Después de impuestos y subsidios, la diferencia entre ricos y pobres disminuye a 33 veces. La brecha continúa siendo muy alta<sup>40</sup>, pero es menor que la diferencia inicial. Este ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (YDAC) es mejor desde el punto de vista distributivo que el ingreso inicial (Y)<sup>41</sup> (anexo C). Los avances en la distribución del ingreso, así sean leves, significan que las políticas pública, nacional y distrital tienen un impacto positivo en la equidad. Los resultados podrían ser mejores si los impuestos y los subsidios fueran más progresivos. Es inaceptable que los ricos tengan subsidios elevados, especialmente en servicios públicos (Vélez, 1995; CID, 2004a)<sup>42</sup>. Los deciles superiores no deberían recibir ningún tipo de subsidio.

El conjunto de indicadores muestra que en Bogotá el desarrollo humano ha mejorado. Para que la ciudad pueda consolidar estas tendencias debe tener presente, primero, que los costos son cada vez mayores y, segundo, que los resultados sociales están muy marcados por el comportamiento del ciclo económico. A medida que se avanza, cada mejora adicional es más difícil y la complejidad aumenta. Es más fácil, por ejemplo, que la esperanza de vida pase de 30 a 40 años, que de 75 a 80 años. El crecimiento de la cobertura y de la calidad implica costos cada vez mayores y es necesario tener en cuenta, además, los ciclos de la economía. En las fases expansivas el ingreso y el empleo aumentan y estas dinámicas positivas se reflejan en los indicadores sociales. De la misma manera, cuando el mundo de los negocios entra en un ciclo recesivo, la calidad de vida de las personas tiende a deteriorarse.

El Distrito debe estar preparado para estas situaciones difíciles, fortaleciendo los mecanismos contracíclicos propios de los regímenes de protección social. El aumento de los precios de los alimentos ocasionado por la crisis energética ya está afectando de manera negativa las condiciones de vida de los pobres de Bogotá. Cuando los precios de los alimentos suben, como está pasando ahora, la línea de pobreza aumenta y el número de pobres se incrementa. La ciudad tiene que aprovechar las potencialidades del mercado interno y de una mejor gestión del suelo.

<sup>37</sup> El subsidio es la diferencia entre el costo de prestar el servicio y la tarifa cobrada. Si el costo es mayor que la tarifa, el subsidio es positivo, pero si la tarifa supera el costo del servicio, el subsidio es negativo.

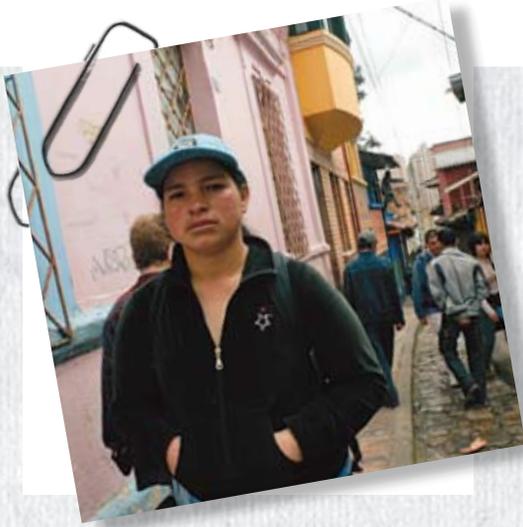
<sup>38</sup> “El conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realizaciones a su alcance” (Sen, 1999a:81).

<sup>39</sup> Esta visión supera el enfoque unidimensional del utilitarismo. “Considero que debe centrarse la atención en las capacidades para realizar; es decir, en lo que una persona *hace* o puede *ser*. Rechazo la visión estándar que fija la atención en la opulencia (como las estimaciones del “ingreso real”), o en la utilidad (como las formulaciones usuales de la “economía del bienestar”) (Sen, 1999b:i).

<sup>40</sup> En países como Holanda, Suecia y Bélgica no pasa de cinco veces.

<sup>41</sup> Los logros distributivos de la política pública se reflejan en la variación del coeficiente de Gini. Antes de las intervenciones pública, nacional y distrital, el Gini del ingreso (Y) era 0,54. Este Gini no es, en sentido estricto, comparable con el del cuadro 4.1 porque las fuentes de información son distintas. Mientras que el del cuadro 4.2 se calculó con la encuesta de hogares, los valores del YDAC resultan de la ECV (DANE Y SDF, 2007).

<sup>42</sup> Después del diagnóstico de Vélez (1995) se trató de mejorar la equidad por medio de los subsidios cruzados, pero los resultados todavía no son satisfactorios.



## La calle nos da de comer

Empecé a trabajar a los 7 años vendiendo plátanos en la plaza de Las Ferias. A mi mamá le regalaban en una fábrica bolsas de dulces que cambiaba por mercado, y yo le ayudaba a vender a las señoras amigas de ella que hacían el intercambio de dulces por comida. Después, cuando hice mi plante, me las eché de enemigas porque vendía lo que ellas vendían, además había aprendido el trabajo y sabía cómo hacerlo. A los 9 años ya trabajaba vendiendo mis aguacates en la Caracas con 63, también vendía periódico en la Calle 32, he vendido de todo en la vida y lo he disfrutado, porque he podido comprar lo que mi mamá no podía. Eso era lo que ella no entendía, no me compraba los zapatos que me gustaban, sino noblemente los que podía comprarme y no entendía lo que yo sentía poniéndomelos.

Mi papá trabajó un tiempo lustrando zapatos en la plaza de Fontibón. Luego se quedó ciego apostando a quien tomaba más, se tomó cuatro botellas de alcohol adulterado. Después ya no le gustaba trabajar y asumió las cosas de la casa. Lo operaron cuando yo tenía como 10 años y desde entonces no ha querido hacer nada, ya no tiene por quién responder pero eso no significa que mi mamá no necesite cosas, al menos, que la ayuden a lustrar zapatos. Mi mamá ha lustrado

zapatos toda la vida, desde que me acuerdo, desde que la conozco.

Nuestra vida era una mierda, nuestra pobreza era viviente, no me gustaba mi casa. No sé si a alguien le guste estar interno, pero yo amaba el internado, allá tenía una cama para mí sola, mientras en la casa la cama era para cuatro. Entré al internado como con 5 ó 6 añitos y me encantaba, tenía parque, columpios. Todos los días cuando llegaba a mi casa estaban las ollas que debía lavar, pero en el internado solo tenía que estudiar, ir al comedor, ver cosas bonitas que en ese momento eran más importantes para mí los esfuerzos que hacía mi mamá.

Estuve en el internado como tres años y luego me echaron por partir el Cristo de la iglesia. Como no habíamos hecho la primera comunión, con una amiga decidimos que queríamos ser muy juiciosas, y fuimos a comernos las hostias en la iglesia. Tratando de cogerlas me subí al pie del Cristo y se partió. Nos tomamos el vino, nos comimos las hostias y entonces nos echaron.

### Me fui de mi casa en busca de mi destino

Salí de mi casa como a los 13 años por problemas económicos y no estudié más. Yo vivía en Las Cruces y trabajaba con mis amigos. Arrendamos una pieza donde no teníamos

ni cama para dormir. Vivíamos cuatro personas, tres mujeres y un hombre. Todos teníamos problemas y estábamos aburridos en la casa y todos trabajamos vendiendo cosas. Empezamos a pagar la pieza, luego compramos el colchón y así poco a poco la fuimos llenando. Tuve mi pieza sola como a los 14 años, pero seguía con mis amigos, eran como otra familia para mí.

Vivíamos felices porque nadie nos pegaba, nadie nos jodía, comprábamos lo que queríamos, no teníamos normas. Sin normas no hay que hacerle caso a nadie, ni a la mamá o al papá, no lo humillan a uno por la comida, no le están echando cháchara por lo que necesita.

En una ciudad como Bogotá, que puede ser jodida, uno verá si aguanta hambre, porque la plata está hecha, solo hay que salir a buscarla.

Tuve a Leidy, mi hija mayor, porque todas mis amigas estaban embarazadas a los 14 ó 15 años, entonces a los 17 yo quería convertirme en mamá, estaba mal de la cabeza porque no había tenido hijos. Fue una locura que cumplí y hasta el sol de hoy no me ha pesado, me ha gustado.

### Vivimos al pie de la loma

En ese momento no vivía en mi casa, pero cuando tuve seis meses de embarazo mi mamá me dijo que me fuera a vivir con ella. El papá de Leidy





tiene problemas de droga y nunca jamás respondió por ella, aunque tampoco se lo he pedido, porque yo quise embarazarme y al final, quien asume las responsabilidades es la mamá. Cuando decidí tenerla no fui con el Bienestar y, desgraciadamente, en Colombia para que te den plata para tus hijos tienes que demandar, y eso se demora cien años. Yo asumo que es igual que el papá de mi hijo, que está muerto, y así no tengo que joder a nadie, ni demandar a nadie. Creo en mi trabajo y en Dios, gracias a eso me va bien.

Ahora vivo en la casa de una hermana con mis dos hijos y las dos hijas de ella. Ella llegó a esa casa cuando la reubicaron por construir en zona de alto riesgo, pero todavía no ha terminado de pagarla, entonces yo también la ayudo. Vivimos al pie de la loma, en el último rincón de Bogotá: en Santa Rita Suroriental. Me levanto todos los días a las 4:30 de la mañana, levanto a mis enanos, les doy el desayuno y salimos a las 5:30. A las 6:30 ya estoy en la calle vendiendo mis cosas.

### Se vive del rebusque

Le vendo a todo el que se me atraviese películas y unos productos multinivel, con eso me sostengo y me va bien, no me puedo quejar. Yo digo que todos los que respiren son clientes míos, les vendo a los profesores de mis hijos, a los médicos del hospital que los atienden, me hago amiga de ellos y les digo que me recomienden.

Luego me voy a Suba, dos horas de bus. Allí jode la policía, jode el celador y jode todo el mundo, llueve y hace sol, pero se vende y llevo con el diario a la casa. Un día

puedo vender 2.000 pesos y otro 50.000, pero seguro le tengo que dar a mi niña 2.400 y a David 3.600 para los buses que tienen que coger.

Mis niños y los de mi hermana pasan las tardes juntos, menos Paula, la hija menor de mi hermana, que está en la jornada de la tarde. Ellos mismos calientan su almuerzo porque tienen que aprender, el hambre les enseñará a calentarse la comida y el sueño los hará dormir.

Mi hermana y yo trabajamos en lo mismo, pero para ella es mejor trabajar de 2 de la tarde a 10 de la noche. A veces consigo lo del día en empresas y con clientes sin tener que llegar a Suba, entonces vuelvo a la casa antes. Pero muchas veces tengo que ir hasta allá.

Sueño con que mis hijos sean mejores que yo, anhelo verlos profesionales. A mí me gusta mi vida hasta donde la llevo, pero me hubiera gustado que fuera mejor. No quiero ver a mis hijos vendiendo películas, corriéndole a la policía, porque esa es la manera en que me tocó vivir. No es la vida que yo quise vivir, esta no fue mi elección. Ojalá que ellos puedan vivir más chévere, sin aguantar el sol y la lluvia.

El trabajo en Bogotá es pecado, es más humillante trabajar en la calle que vender droga, porque si usted vende droga tiene para arreglar a la policía, pero si usted vende en la calle ¿qué arregla?

Leidy estudia en el Colegio las Adoratrices del 20 de Julio, es técnico, privado y femenino, donde sale como secretaria, y eso le abre posibilidades en la vida. Yo no quiero que ella sea presidenta, pero sí que tenga la oportunidad de una mejor vida. El colegio me cuesta 147.000 pesos

que se hacen con mucho esfuerzo, pero se hacen.

David es más rebelde y me da más problemas, por eso no puede estudiar en un colegio como el de Leydi, sino en uno del Distrito. Si yo tuviera la plata lo metería en un colegio militar porque eso le daría estatus. Pero cómo decir la verdad en este país también es pecado, si yo digo en un colegio que soy madre cabeza de familia, no me dan la misma oportunidad.

Piden calidad de David en comportamiento, notas y otras cosas con las que David no ha cumplido, y no es porque no cumpla en todo, también es un poco culpa mía por no acompañarlo. Pero o trabajo o lo acompaño a hacer las tareas, entonces prefiero cumplir con lo básico como la comida, el arriendo y los servicios.

Hace un año pasado me quitaron como tres veces mercancía y me atrasé en la pensión de Leidy. Tuve que hablar con la monjita y le dije: “O le pago a usted o aguantamos hambre. Yo le voy a pagar pero dénme tiempo”. Ella es una monjita muy especial y no tuve problema con eso.

### Mis hijos estudian

Los colegios quedan lejos de la casa y ellos se van solos porque ya tienen 12 y 15 años. Yo cogía transporte desde los 7 años. De pronto en otro estrato van a decir: “¿Cómo se le ocurre, si apenas tienen 12 años?”. Pero esta es la vida de ellos y así les toca. La niña en sexto grado ya cogía transporte sola, al comienzo la acompañé para enseñarle y se me iba un ojo de la cara pagando transporte para las dos.

Ella también está estudiando cine y video en la Fundación Alzate Avendaño, y mi hijo, cerámica. Cuesta 18.000 pesos semestrales porque una parte es beca. Estudian los sábados de 9 a 11 y los domingos. David estudia ensamble de computadores, que cuesta 110.000 el semestre, en un lugar al pie de la Luis Ángel Arango y Leidy estudia inglés. Yo los llevo y ellos se regresan solos.

Los sábados y domingos me voy a surtir mis películas y estoy desde las 9 de la mañana hasta las 10 de la noche en Suba. A mis hijos o los acompaño o les doy herramientas. Un día me voy a morir y ellos tendrán lo que aprendieron. Yo me iba a Fontibón a los 7 años sola, y me sirvió porque siempre me he movido sola. Hay que ver la parte positiva y no la negativa. Gracias a lo que me tocó, no he tenido que lamerle al papá de mi hija por un diario, y no tengo que pedirle a nadie.

### Vivo para el diario de mis hijos

Aquí en Bogotá la gente se muere de hambre: el que no sea muy vivo o no trate de rebuscársela, o le dé pena ir a golpearle a la vecina para pedirle esto o aquello... A mí no me da pena nada, me da pena más bien no darles el diario a mis hijos. Tampoco me da pena vender piratería, hay gente que se infarta, pero a mí me infartaría no conseguir lo de la comida, no tener agua, o luz, o tener que decirles a mis hijos: “me quedaron grandes”.

La calle es dura porque te atropellan sin que sepas por qué; a mí lo que más me duele es lo que se llama “justicia que pegue”. A todo el mundo le pegan: si usted vende piratería y si vende medias también, si vende artesanías le quitan la mercancía y

no hay quién responda por eso. Si le quitan frutas, se las van a entregar pichas dos meses después, ¿para qué sirven? Y las medias nuevas las entregan cochinas, ¿a quién se las vendo? Nos quitan días de trabajo que se vuelven días de descuadre, de necesidades, de problemas. Ser pobre es un pecado.

A la calle le agradezco porque de ella he comido, ahí he celebrado los cumpleaños de mis hijos. El domingo mi sobrina cumplía años y le compré una torta que partimos en la calle. No necesitamos nada más, uno le dio un regalo, el otro le dio un besito y compartimos en la calle.

Hay momentos difíciles pero también momentos bonitos, los vendedores somos unidos. Si a uno van a quitarle la mercancía, vamos y nos lanzamos todos, estamos dispuestos a que nos den en la mula, pero que también ellos reciban. Algo se llevan de uno, no importa el totazo. Si le han pegado a los grandes capos, por qué no le van a pegar a uno.

De la calle vivimos, en la calle están mis hijos y mucha gente ha comido de lo que he trabajado.

Mi hija quiere ser odontóloga como sea, y mi hijo quiere ser arquitecto como sea. La idea es apoyarlos. Con lo que están recibiendo de estudio, ojalá cuando tengan 18 años puedan conseguir un trabajo y ayudar con una parte. Cuando ellos tengan 18 años ya voy a tener mi casa ¡ese es mi sueño! y se logra metiéndole el hombro. Trabajo de domingo a domingo, no hay día de descanso.

### La calle es de quien pueda gobernarla

Esta ciudad no ofrece nada para hacer en familia, a veces trabajamos

juntos. Hemos ido a pasear, pero trabajando. Entonces ellos se quedan en la piscina y yo voy a trabajar para pagar la piscina y los almuerzos. O se trabaja o se pasea. No vamos ni a los parques, ni a las bibliotecas, porque entonces no puedo trabajar.

Los tres vemos películas en la cama. Compartimos cuando comemos y mientras vamos de la casa al bus. Siempre les estoy diciendo que hay gente peor que uno, que ellos están como reyes en comparación de otros, y que otros están como reyes en comparación a uno. Les hablo de los niños del África, para que no miren a los que están mejor sino a los que están peor.

Pago por el espacio que uso en la calle porque ella es de quienes pueden gobernarla. Ahí está el ejemplo de la Plaza de Bolívar donde hay calles cerradas, ¿luego la calle no es de todos? La calle es de quienes tienen poder, o si no, ya tendría mi casa, la habría edificado a punta de palos o de lo que fuera. La calle es de los que la gobiernan y de los que nos apoderamos de ella por momentos. Pago 2.000 pesos el día venda o no venda, pero si se ganan 10.000 pesos, ¿qué son 2.000 pesos entonces?

Yo amo la calle, de la calle he vivido, de la calle he comido. Eso viene como por descendencia porque mi mamá nos levantó desde ahí, trabajó todo el tiempo en la calle, esa fue como su empresa. Nosotros nunca la conocimos en una oficina. A mí me estresaría estar en una oficina encerrada, ese no sería mi trabajo, mi trabajo es de campo, mi trabajo es en la calle.

**MARCELA SANTOS**

33 AÑOS

VENDEDORA INFORMAL

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2007. *La política social en la Bogotá sin indiferencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Ariza, Natalia. 2005. La educación técnica y tecnológica: necesidad, calidad y rentabilidad. Análisis de resultados empíricos para el caso bogotano. Tesis de grado. Magíster en Economía. Facultad de Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Becker, Gary. 1983. *El capital humano*. Alianza, Madrid (1964).
- Borda, Enrique. 2007. "La reforma administrativa de Bogotá, Distrito Capital". Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Camacho, Patricia. 2007. Informe de Desarrollo Humano en educación. IDH-Bogotá. PNUD, Mimeo.
- Cárdenas, Camilo; Cárdenas, Alba; Camargo, Germán. 2007. Los riesgos sicionaturales y tecnológicos de Bogotá. Situación actual y propuestas de líneas de acción para el corto y mediano plazos. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá), PNUD, Mimeo.
- Cárdenas, Camilo; González, Álvaro. 1996. Las obras de ingeniería y sus riesgos. Corporación para la Prevención de Riesgos del Desarrollo (Corprever), Bogotá, Mimeo.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2004a. *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*. CID, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2004b. *Bien-estar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura 2003*. CID, Universidad Nacional, Contraloría General de la Nación (CGR), Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2006. *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. CID, Universidad Nacional, Contraloría General de la Nación (CGR), Bogotá.
- Davidson, Paul. 1978. *Money and the Real World*. MacMillan, Nueva York.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE); Secretaría Distrital de Planeación (SDP). 2007. Encuesta de calidad de vida. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Visión Colombia II centenario: 2019*. DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2006. *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*. Boletín, SISD, DNP, Bogotá (35).
- Fajardo, Darío. 2007. Seguridad alimentaria para Bogotá. Proyección del programa *Bogotá sin hambre* en el Informe de Desarrollo Humano. IDH-Bogotá. PNUD, Mimeo.
- Garay, Luis Jorge; Molina, Humberto (directores). 2003. *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Contraloría Distrital.
- Garzón, Luis Eduardo. 2007. *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Holzmann, Robert; Jorgensen, Steen. 1999. Social Protection as Social Risk Management. Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Banco Mundial, Washington. Mimeo.
- Holzmann, Robert; Jorgensen, Steen. 2000. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. World Bank, Washington. Mimeo.
- Kakwani, Nanak; Khandker, Shahid; Son, Hyun. 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*. Working Paper. International Poverty Centre, UNDP, Brasilia (1).
- Keynes, John Maynard. 1976. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México (1936).

- Ospina, Juan Manuel. 2007. *Derechos y gobernabilidad democrática en la Bogotá sin indiferencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Phillips, Alban William. 1958. The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957. In: *Economica*. 25 de noviembre (100): 283-299.
- PNUD. 2007a. *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- PNUD. 2007b. *Bogotá. Elecciones 2007. Oportunidad para el desarrollo humano. Libreta de apuntes. Tome nota y pregunte*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). 2002. *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. DNP, PNDH, ICBF, Misión Social, Alfaomega, Bogotá.
- Rawls, John. 1985. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México (1971).
- Reyes, Álvaro. 1996. Empleo, distribución de ingreso y capital humano. En: *Formación de capital humano*. Colección Problemas de Desarrollo, Universidad Javeriana, Bogotá: 13-26.
- Robledo, Ángela; Quijano, Pedro. 2007. Los retos de Bogotá frente a la exclusión social: una mirada más allá de la pobreza. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). Pnud. Mimeo.
- Rodríguez, Carlos. 2007. Propuestas para mejorar la competitividad de Bogotá con enfoque de desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). Mimeo, PNUD.
- Salama, Pierre. 2005. Pobreza: la lucha contra las dos “v”. Volatilidad y vulnerabilidad. En: *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*. CID, Universidad Nacional, Bogotá: 35-65.
- Secretaría de Hacienda Distrital (SHD). 2007. *Generación activa de empleo en Bogotá: políticas, instituciones y monitoreo*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Cirem, Universidad de Alcalá, Barcelona Activa, Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). 2007. *Política integral del hábitat, 2007-2017*. SDHT, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sen, Amartya. 1999. *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press, New York (1985).
- Sen, Amartya. 2000a. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Papers. Asian Development Bank, Manila (1).
- Sen, Amartya. 2000b. *Desarrollo y libertad*, Planeta, Bogotá (1999).
- Sen, Amartya. 2005. *The Argumentative Indian. Writing on Indian History, Culture and Identity*. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York.
- Tobin, James. 1967. The Cruel Dilemma. In: Phillips, Almarin (ed.). *Price Issues in Theory, Practice, and Policy*. University of Pennsylvania Press, Pennsylvania (1966). Reproducido en: Tobin, James. 1987. *Essays in Economics. Consumption and Econometrics*. MIT Press, Cambridge, (2): 3-10 (1975).
- Tobin, James. 1974. Monetary Policy in 1974 and Beyond. In: *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 219-232. Reproducido en: Tobin, James. 1982. *Essays in Economics. Theory and Policy*, MIT Press, Cambridge, (3): 32-45.
- Tversky, Amos; Kahneman, Daniel. 1991. Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. En: *Quarterly Journal of Economics*. Noviembre, 106 (4): 1039-1061.
- Vacca, Claudia. 2007. Orientación de propuestas en el tema de salud para Bogotá. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD, Mimeo.
- Vélez, Carlos. 1995. *Gasto social y desigualdad. ¿A quién le toca?* DNP, Bogotá. Mimeo.
- Yunus, Muhammad. 2003. *Banker to the Poor. Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*. Public Affairs, Nueva York (1997).



EL 12 DE JULIO DE 2008, PRESTARON  
JURAMENTO EN LA PLAZA DE BOLÍVAR LOS  
NUEVOS DIRECTIVOS DE LAS 1.742 JUNTAS DE  
ACCIÓN COMUNAL DE BOGOTÁ.

FOTOGRAFÍA: CARLOS ENRIQUE VÁSQUEZ. ALCALDÍA MAYOR.



## CAPÍTULO 5

# LA DIMENSIÓN POLÍTICA



En el capítulo 1, “El desarrollo humano y la ciudad”, se mostró que la ciudad conjuga una dimensión espacial y un fenómeno político. Así, la aglomeración de individuos heterogéneos en el espacio conduce a preguntas sobre cómo organizar y cómo preservar esa proximidad que resulta productiva para los seres humanos. Los dilemas de convivir en la cercanía implican el ejercicio de la autoridad o la configuración de un Estado, en tanto que la heterogeneidad trae consigo valores e intereses distintos sobre la forma de ejercer el poder.

Como fenómeno político moderno, la ciudad abre la posibilidad de participar en la construcción de un pacto sobre las formas de convivir, respetando derechos individuales, contempladas en las libertades políticas; sobre cómo decidir acerca de la distribución de los excedentes y el pago de los costos que produce la aglomeración; y sobre los mecanismos de protección frente a las transgresiones que pueden entorpecer la convivencia.

Dado que el desarrollo humano es el aumento de las oportunidades de hombres y mujeres para ejercer sus derechos, en el escenario urbano se trata de ampliar las opciones derivadas del hecho de vivir en la ciudad. El IDH-Bogotá considera que la dimensión política del desarrollo humano urbano debería ofrecer más oportunidades para acceder a: a) la representación adecuada y efectiva, es decir, democracia representativa; b) la participación de la ciudadanía, esto es, democracia participativa, y c) la convivencia pacífica entre los ciudadanos, que se refiere a seguridad frente al crimen.

La democracia es imposible sin representación. Esto es aún más cierto hoy día, cuando grupos humanos tan grandes hacen imprescindible contar con canales para articular la diversidad de intereses y puntos de vista que conviven en la sociedad. Esos canales son los partidos políticos. Como en cualquier sistema democrático, las instituciones políticas en Bogotá se enfrentan a los dilemas clásicos de la representación: ¿existe el bien común?; ¿cómo construirlo?; ¿se gobierna para el electorado ganador?; ¿hay límites a la regla de mayorías?; ¿valen reglas universales para establecer prioridades de gobierno?; ¿cómo resolver conflictos entre demandas sociales contrapuestas aunque igualmente legítimas?

El sistema político<sup>1</sup> de una ciudad de la escala de Bogotá no está exento de algunos problemas propios de las democracias actuales: clientelismo, corrupción y déficit de representación, que terminan por dificultar e impedir el ejercicio de las libertades de las personas.

Si bien las posibilidades de intervención del Distrito son modestas frente a las regulaciones de los sistemas electoral y de partidos, o con respecto al dise-

<sup>1</sup> Según Almond y Powell (1996:23) es, “el conjunto de instituciones involucradas en la formulación en implementación de metas colectivas de una sociedad o de grupos al interior de esta”.



**TABLA 5.1**

**FUNCIONES PÚBLICAS EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA**

DERECHOS DEL DESARROLLO HUMANO URBANO	FUNCIONES POLÍTICOADMINISTRATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL		
	FASE BÁSICA	FASE DE CONSOLIDACIÓN	FASE AVANZADA
Seguridad, protección y garantías jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Defensa de la ciudad y policía</li> <li>→ Administración de justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Policía metropolitana y prevención de delitos</li> <li>→ Defensa y respeto efectivo de los derechos del ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Eliminación de las formas de enriquecimiento ilegal o criminal</li> <li>→ Administración confiable de la justicia y estabilidad judicial</li> </ul>
Representación y participación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Organización de procesos electivos restringidos (Concejo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Representación política ampliada: organización de procesos electivos para Alcaldía y Concejo</li> <li>→ Generación de espacios de democracia participativa basados en organizaciones y ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Descentralización administrativa intraurbana</li> <li>→ Reconocimiento de nuevos modelos de participación y de movimientos sociales urbanos</li> </ul>
Administración y gobierno del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Organización burocrática centralizada y profesionalizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Descentralización administrativa y organización territorial por alcaldías o distritos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Integración de intereses y soluciones intermunicipales y asociación de políticas públicas a nivel regional.</li> </ul>

<sup>2</sup> Cultura ciudadana, de acuerdo con el ex alcalde Antanas Mockus (1995) es, “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos (...) fortalecer la cultura ciudadana constituía un ejercicio de responsabilidad compartida entre el Gobierno y los ciudadanos y su propósito central era la armonización entre lo moralmente válido para el individuo, lo culturalmente aprobado y lo legalmente permitido”.

<sup>3</sup> Almond y Verba (1992:175 y 194) la definen como la capacidad para adaptarse a los cambios de la modernidad respetando la tradición: “Una cultura pluralista basada en la comunicación y la persuasión, una cultura de consenso y diversidad, una cultura que permitía el cambio, pero también lo moderaba (...) En esta cultura de diversidad y consenso, racionalismo y tradicionalismo, pudo desarrollarse la estructura de la democracia inglesa: parlamentarismo y representación, el partido político colectivo y la burocracia responsable y neutral, los grupos de intereses asociativos y contractuales y los medios de comunicación autónomos y neutrales”. Y agregan más adelante: “La cultura cívica es una cultura leal de participación (...) es una cultura de participación en la que la cultura y la estructura políticas son congruentes”.

ño institucional para administrar la cosa pública, no ocurre lo mismo cuando se trata de prácticas específicas sobre las cuales tiene un margen de maniobra que ha demostrado ser relevante. De hecho, los avances evidentes en cultura ciudadana<sup>2</sup> entre los bogotanos son apenas una muestra de las posibilidades de una intervención exitosa.

Aun cuando se contara con robustas instituciones representativas, los sistemas democráticos contemporáneos suponen la existencia de una cultura cívica<sup>3</sup> con ciudadanos activos capaces de configurar una sociedad civil autónoma para nutrir lo público. La configuración de una esfera en la que converjan tanto el impulso estatal como el privado constituye una tarea compleja que demanda una participación más efectiva y un control ciudadano más atento a los procesos de creación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Por eso, el IDH-Bogotá considera que una ciudadanía activa no solo es la que expresa sus preferencias mediante el ejercicio del voto en procesos electorales –por medio de los cuales se deciden los conflictos más importantes– sino también la que comprende la importancia de su responsabilidad cívica y, además, se involucra en la articulación y expresión de problemáticas inéditas asociadas a la pluralidad, las nuevas identidades y la realidad cambiante del entorno urbano.

La combinación de representación excluyente y participación ciudadana débil es nefasta para cualquier sociedad. Por esa vía solo se obtienen control y vigilancia restringidos sobre el desempeño de la administración y sus cuerpos burocráticos, lo que hace más limitado el campo de lo que se entiende por interés común o colectivo. Por tanto, también será más restringido el conjunto de bienes sobre cuyo suministro y disponibilidad versará la toma de decisiones colectivas. Ampliar ese conjunto de bienes es una de las tareas que el enfoque del desarrollo humano se plantea y que el Informe considera será el resultado de la democratización del sistema político de la ciudad.

Hoy la ciudad encarna una de las más clásicas promesas de la vida moderna: seguridad. Como se dijo al principio de este Informe, la Organización de las



EL IDH-BOGOTÁ  
CONSIDERA QUE LA  
DIMENSIÓN POLÍTICA  
DEL DESARROLLO  
HUMANO URBANO  
DEBERÍA OFRECER  
MÁS OPORTUNIDADES  
PARA ACCEDER A:  
LA REPRESENTACIÓN  
ADECUADA Y EFECTIVA,  
ES DECIR, DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA; LA  
PARTICIPACIÓN DE LA  
CIUDADANÍA, ESTO  
ES, DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA, Y LA  
CONVIVENCIA PACÍFICA  
ENTRE LOS CIUDADANOS,  
QUE SE REFIERE A TENER  
SEGURIDAD FRENTE AL  
CRIMEN.

Naciones Unidas ha introducido una perspectiva especial del tema al plantear el concepto de seguridad humana como presupuesto esencial del pacto de ciudadanía. Se trata de una noción pensada en función de la gente antes que del Estado o del territorio:

La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo (Sabine, 2002:3). En términos específicos, podemos pues concluir que la “seguridad humana” es una condición para ejercer las opciones básicas del “desarrollo humano” (PNUD, 2003).

En consecuencia, para este Informe es prioritario garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades de las personas de conformidad con sus maneras de vivir en la ciudad (tabla 5.1).

## **A. FORTALECER LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Ampliar las opciones de los bogotanos en el ámbito político implica, desde la perspectiva del desarrollo humano, hacer una apuesta por la democracia. Y para ello es necesario considerar de forma independiente y cuidadosa: a) los procesos que permiten articular intereses y resolver dilemas colectivos mediante las instituciones de representación política, y b) los mecanismos de diálogo entre sociedad y gobierno mediante los cuales se reconoce y fortalece la participación de los ciudadanos en la vida pública. Representación y participación son imprescindibles en cualquier democracia que se precie de serlo, y por ello constituyen los ejes articuladores del presente capítulo. Se empieza por la democracia representativa.

Al hacer la salvedad de que la realidad política es compleja y multidimensional, se aborda por separado el análisis de los componentes típicos de cualquier democracia representativa –el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos–, y la forma en que estos han funcionado en Bogotá después de la Constitución de 1991. Esto significa comprender la representación a partir de sus estructuras, sus funciones y del posible impacto de cambios institucionales sobre el sistema político de la ciudad.

### **1. La forma de gobierno**

En los últimos veinte años, si se parte de la elección popular de alcaldes y, especialmente, tras la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993), el sistema de gobierno de la ciudad se ha caracterizado por privilegiar el poder del alcalde distrital sobre los demás. En términos generales, el fortalecimiento del poder e importancia del alcalde mayor empezó mediante algunas modificaciones en las reglas de juego:

→ Consagrar la elección popular de alcaldes, cambió el eje de atención de las elecciones distritales.

→ Eliminar la participación de los concejales o sus representantes en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, les dificultó su influencia en los contratos y la burocracia.

→ Suprimir las juntas distritales de contratos, planeación y hacienda en las que tenían asiento los concejales o sus representantes, rompió la fuerte



<sup>4</sup> La fórmula del centralismo político con descentralización administrativa que rige el país reconoce una suerte de autonomía a las entidades territoriales subnacionales y a los jefes de la administración en cada nivel territorial (gobernadores y alcaldes). Aun cuando dicha autonomía no puede equipararse con las prerrogativas propias del presidente como jefe de Estado y jefe de gobierno, se plantea una analogía en la que el régimen legal del Distrito Capital se adecua en lo esencial a los tres criterios de Sartori para calificar a un sistema de gobierno como presidencial: "(...) un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el presidente) (para nuestro caso el alcalde), a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa" (Sartori, 2003:99).

dependencia del alcalde frente a la composición partidista del cuerpo colegiado distrital.

→ Acabar los auxilios parlamentarios, disminuyó las oportunidades de los concejales para atender clientelas en forma directa y afianzó el papel del alcalde mayor como dispensador exclusivo de bienes y servicios públicos para los ciudadanos.

Esto produjo una concentración de funciones y del peso institucional del sistema político de la ciudad en cabeza del alcalde mayor, en un modelo de Gobierno al que se propone denominar presidencialismo distrital<sup>4</sup>, obviamente con la cautela que amerita acudir a categorías aplicadas a Estados nacionales para interpretar sistemas políticos subnacionales. Este esquema ha probado sus bondades en la formulación y ejecución de políticas públicas de interés general, pero también ha afectado el papel pluralista –escenario de expresión de la diversidad y de la oposición– y la función de control político del Concejo de la ciudad. Lo primero, porque la oposición queda virtualmente eclipsada ante el indiscutible poder que el alcalde mayor tiene para establecer las prioridades de provisión de bienes públicos distritales. Hacer oposición generalmente se traduce en poca o ninguna rentabilidad política para los miembros de partidos y movimientos

distintos a los del alcalde y, por supuesto, para sus electorados. Lo segundo, porque el control político, antes que resultado de la controversia programática entre Gobierno y oposición, se ha reducido a un ejercicio puntual –en torno de preocupaciones particularistas o de grupos específicos de electores cautivos–, e individual –de concejales antes que de partidos–, con poco o ningún vínculo con las preocupaciones de sectores sociales clave en la vida de la ciudad. Sin consecuencias en términos de adhesión o rechazo ciudadano, y sin herramientas jurídicas que le confieran algún papel institucional efectivo, la función de control político quedó vaciada de su misma definición: sin contenido político y con reducidas posibilidades como mecanismo de control entre agencias gubernamentales.

Con el control político debilitado, el control disciplinario asignado a organismos como la Personería y la Contraloría –cuyo objeto es seguir la labor de los funcionarios más que las responsabilidades de la representación política–, terminó por asumir el máximo protagonismo; infortunadamente, más por la vía de prácticas punitivas que de prevención, con una orientación legalista antes que de impacto y eficiencia de la gestión pública, y con entidades muchas veces permeadas por intereses partidistas, corporativistas o particularistas.

De manera simultánea, el excesivo protagonismo de la figura del alcalde mayor ha ayudado a subestimar al resto de instituciones de inclusión política (Concejo y juntas administradoras locales), y a deteriorar su capacidad para captar y tramitar demandas ciudadanas de interés general. Sin la atención del grueso de ciudadanos, la agenda de estas corporaciones terminó absorbida por el particularismo que encontró allí un nicho propicio para anidar.

El efecto neto ha sido el refuerzo de ciertas condiciones estructurales<sup>5</sup> que destrabaron el sistema, pero se tradujeron en prácticas que deterioraron los partidos y erosionaron los otros canales del sistema político bogotano, necesarios para lograr legitimidad del Gobierno. Hasta ahora Bogotá ha contado con una seguidilla de alcaldes orientados por el interés público, inclinados a “construir sobre lo construido”, lo cual ha aplazado la reflexión sobre el poder sin control y la ilegitimidad de las instituciones. Sin embargo, el riesgo de elegir “malos gobiernos” pone de presente esta preocupación.

## 2. Los partidos políticos

Aun cuando desde hace años Bogotá muestra especificidades que la diferencian bastante de las prácticas y realidades políticas típicas del resto del país, es improbable que pueda sustraerse al deterioro organizacional de los partidos. Las dos grandes colectividades nacionales, liberal y conservadora, como gran parte de las terceras fuerzas emergentes –que intentaron conquistar espacios luego de la eliminación de la regla de paridad acordada en el Frente Nacional– cayeron presas de la fragmentación, el particularismo y los bajos niveles de institucionalización y legitimidad<sup>6</sup>.

En un escenario dominado por partidos fragmentados con más cabezas de lista que militantes, y tras los cambios institucionales descritos, se produjo una separación tajante entre el tipo de discurso –antipolítico, suprapartidista, hacia la opinión– y las prácticas requeridas para ganar la Alcaldía Mayor por un lado, y las actividades proselitistas necesarias para conquistar las mayorías en el Concejo de la ciudad y en las juntas administradoras locales –maquinarias, líderes barriales o sectoriales, etiquetas partidistas–, por el otro. Una especie

<sup>5</sup> De acuerdo con Sartori (2008:104) en su crítica al presidencialismo, las condiciones serían: “falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que no es nada admirable”.

<sup>6</sup> Institucionalización entendida en el sentido de Mainwaring y Scully (1996) es decir, que los actores políticos establecen sus expectativas basadas en el comportamiento tradicional de los partidos políticos. El grado de permanencia o no de un ente como estos será la medida de su institucionalización.



LAS DOS GRANDES  
COLECTIVIDADES  
NACIONALES, LIBERAL  
Y CONSERVADORA,  
COMO GRAN PARTE DE  
LAS TERCERAS FUERZAS  
EMERGENTES —QUE  
INTENTARON CONQUISTAR  
ESPACIOS LUEGO DE LA  
ELIMINACIÓN DE LA REGLA  
DE PARIDAD ACORDADA  
EN EL FRENTE NACIONAL—  
CAYERON PRESA DE  
LA FRAGMENTACIÓN,  
EL PARTICULARISMO Y  
LOS BAJOS NIVELES DE  
INSTITUCIONALIZACIÓN Y  
LEGITIMIDAD.

de “democracia de dos capas” se abrió paso en la ciudad, y las motivaciones del voto por alcalde mayor se desvincularon cada vez más de aquellas que llevan a sufragar por candidatos a cuerpos colegiados. A riesgo de simplificar el asunto: una motivación de opinión (o de interés general) determina el triunfo en los comicios por la Alcaldía Mayor, mientras motivos vinculados a la reproducción de las maquinarias y de los votos cautivos se convierten en cruciales para obtener escaños en las corporaciones plurales.

Mientras la atención de las fuerzas vivas de la ciudad se centraba en la disputa por la Alcaldía —lo que facilitó rasgos de transparencia estimulados por esa enorme visibilidad— los cuerpos colegiados quedaban relegados de la atención de los medios de comunicación, de los generadores de opinión y, por supuesto, del ciudadano del común. El resultado ha sido grandes niveles de legitimidad para el jefe del Ejecutivo, combinados con el desprestigio y la falta de credibilidad de concejales y ediles. No se quiere decir que el clientelismo, la corrupción, la compra de votos y la representación particularista sean exclusivos de los cuerpos colegiados, sino reiterar los problemas del presidencialismo distrital combinado con partidos fragmentados (Przeworski, 1998:76).

La democracia representativa no se fortalece solo con la imagen y aceptación de un alcalde que se dirige a las audiencias ciudadanas, sin partidos o instituciones mediadoras de la democracia. Es preciso que los habitantes de la capital comprendan la importancia de la política como escenario de negociación de reglas de juego y, más aún, el valor de reclutar políticos profesionales para renovar y transformar el ejercicio de la política.

El sistema en su conjunto —pese a los esfuerzos recogidos en la Constitución de 1991— continuó influenciado por el bipartidismo hasta bien avanzada la década de 1990 —en especial respecto a la composición de los cuerpos colegiados—, y siguió caracterizado por la existencia de partidos fragmentados.

El abismo entre los partidos y las nuevas expresiones sociales urbanas que acompañaron el crecimiento acelerado de Bogotá se hizo infranqueable y se reflejó en cuerpos colegiados compuestos, en buena medida, por representantes de grupos de interés y poderes fácticos de la ciudad, antes que por programas partidistas o modelos y macroproyectos urbanos.

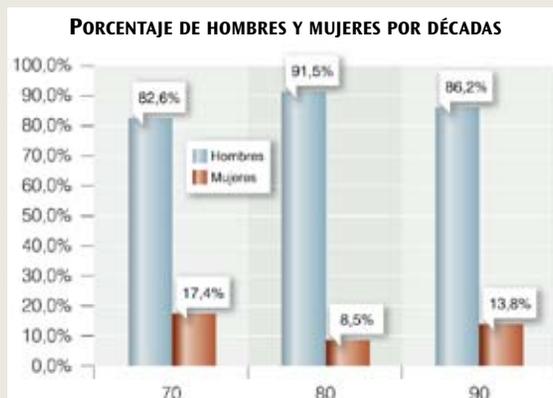
Expresiones frescas y modernizadoras de una Bogotá en consolidación y expansión quedaron en gran parte excluidas de los canales institucionales de representación partidista y con ellas, los discursos, las motivaciones y los intereses de ese nuevo contingente de ciudadanos activos. Al mismo tiempo, las candidaturas antipolíticas, suprapartidistas o ciudadanas por la Alcaldía Mayor aparecieron como catalizadoras de esa transformación del electorado y sellaron el divorcio entre partidos y prácticas políticas “propias” de los cuerpos colegiados, y las audiencias y el voto de opinión “propios” de la contienda por la Alcaldía Mayor.

## RECUADRO 5.1

### MUJERES EN EL CONCEJO: TREINTA AÑOS PARA REFLEXIONAR

Entre 1970 y 2000 el 86% de quienes ocuparon una curul en el Concejo de Bogotá fueron hombres. La poca representación femenina es una característica común de las élites políticas en todo el mundo\*, y Bogotá no ha sido la excepción.

La situación no mejoró con el paso del tiempo, ni tampoco –como ocurrió con otras características de democratización– con el deterioro organizativo de los partidos políticos. Si la indisciplina y el debilitamiento de la estructura piramidal de los partidos facilitaron el ascenso de más representantes de las clases medias al Concejo de la ciudad, el efecto observado en la composición de género fue, francamente, un retroceso. En los años ochenta hubo periodos sin escaños para mujeres, y a finales de los años noventa la participación de concejalas fue inferior a la observada en los años setenta.



Fuente: Guzmán, 2008.

En la “década dorada” para la representación femenina –los años setenta–, el Partido Liberal contaba con mujeres que antes de llegar al Concejo eran reconocidas por su trabajo como senadoras, representantes a la Cámara, empresarias, altas funcionarias del nivel distrital, como secretarías de educación, o vicepresidentas de directorio, es decir, líderes en la vida pública. Y un aspecto muy interesante: otras eran identificadas en la prensa de la época por su liderazgo popular o por hacer parte del movimiento de mujeres en sus partidos políticos. También era común que fueran reelegidas por varios periodos.

El panorama es distinto con las mujeres del Partido Conservador, caracterizadas por trayectorias públicas más modestas y por permanecer solo durante un período. Sectores de izquierda pusieron una cuota destacada: María Eugenia Rojas –quien contaba con el distintivo especial de ser hija del ex presidente Gustavo Rojas Pinilla–; Cecilia Perilla y Graciela Rojas por la Anapo; Margoth Uribe de Camargo, moirista, y Estella Zamora Barrero, de la Unión Nacional de Oposición (UNO).

No obstante la disminución porcentual de la representación femenina en el Concejo durante los años ochenta, la trayectoria pública seguía siendo un acumulado importante: Julia Castro de Delgado, ex secretaria de Educación; Helena Páez de Tavera, ex viceministra de Trabajo; Sauria Esguerra Portocarrero, con experiencia en cargos públicos distritales de nivel directivo; Consuelo Salgar de Montejo, ex parlamentaria; Fanny Díaz de Adán, ex secretaria de Educación de Bogotá, y Regina Betancur de Liska, ex concejal y ex diputada, fueron reconocidas representantes de la política distrital. La cuota de juventud fue puesta por Clara López Obregón, respaldada por el movimiento y el furor galanista que marcaron aquellos años.

Las “credenciales” o características de las concejalas liberales de los años noventa apenas incluyeron a una, con experiencia previa en cuerpos colegiados, como la Asamblea de Cundinamarca. La mayoría se caracterizaba más bien por haber desempeñado cargos públicos distritales. Las dos voceras del Partido Conservador elegidas para los últimos dos periodos de esta década eran Soledad Tamayo, hermana de un ex concejal que había logrado un escaño en la Cámara de Representantes y Judy Consuelo Pinzón abogada del Movimiento Nacional Conservador. Por la izquierda participó la ex constituyente y líder sindical, Aída Abella Esquivel y Regina Betancur de Liska seguía haciendo presencia en el escenario político distrital.

La politización del discurso de género perdió terreno con el deterioro de los partidos. Si en los años setenta era posible identificar mensajes claros dirigidos a las mujeres y su papel en la política partidista, el paso del tiempo diluyó las perspectivas y las diferencias de género en las plataformas. La situación empeoró en la medida en que los líderes de fracciones asumieron el papel de

\* “En términos estadísticos, las mujeres son el grupo más subrepresentado (sic) en las élites políticas del mundo. El mundo de la alta política es casi universalmente un mundo de hombres. La extensión de esta subrepresentación (sic) de mujeres al interior de la élite varía sorprendentemente poco de país a país. En muchas de las democracias parlamentarias las mujeres constituyen alrededor del 5% de la legislatura nacional y un virtualmente idéntico límite parece aplicar a los miembros del Comité Central de los partidos comunistas de países como China o Rusia” (Putnam, 1976:33); (traducción de Guzmán, Tania, 2008).

## RECUADRO 5.1



seleccionar a quienes podían aspirar a un cargo en el Concejo de la ciudad.

El proceso de reclutamiento de líderes políticos cambió en forma drástica entre los años setenta y noventa en dos de sus componentes fundamentales: a) cómo y quién seleccionaba a los candidatos, y b) con qué características o trayectoria se debía contar para avanzar hacia el éxito electoral. Con respecto a lo primero, el deterioro organizacional de los partidos políticos y su paulatina fragmentación cambiaron los acuerdos y negociaciones internas entre tendencias y la última palabra de los directorios por el control de votos demostrado por cada jefe de facción. Frente a lo segundo, la ruta se invirtió desde la experiencia en cargos públicos nacionales o en otros cuerpos colegiados hacia el inicio local y distrital de la carrera política. En los años noventa ingresar al Concejo de Bogotá era más factible para quien hubiera desempeñado un cargo público en el Distrito.

Como consecuencia, las credenciales para ser exitoso en la política distrital estuvieron más asociadas a habilidades técnico-profesionales que a plataformas ideológicas levantadas por o dirigidas hacia las mujeres.

Como es bien reconocido, la representación de género no puede valorarse solo por el número de mujeres en el Concejo sino principalmente por la manera en que ellas representan discursos de género. Y en los años setenta

esta reivindicación era bastante más nítida que en los años noventa.

La década de los ochenta aparece como el punto de quiebre para el retroceso en número, permanencia, credenciales y discurso político de género. Lo ocurrido en Bogotá y su sistema político es un buen ejemplo de cómo funcionan los mecanismos de exclusión cuando se pretende tratar como iguales a quienes son diferentes. En tales casos, la lógica de la competencia pura y dura termina por sacar del juego a quienes de antemano se encuentran en desventaja.

Algo de esto ocurrió con el liderazgo femenino en Bogotá: las reivindicaciones de género se despolitizaron hasta virtualmente desaparecer de los programas de los partidos, y la representación femenina pasó a ser evaluada como el resultado de la competencia electoral. Así, el terreno perdido en número de curules puede interpretarse como el producto de equivocados cálculos electorales o de la incapacidad de las mujeres candidatas para ganar el favor popular, antes que por la invisibilización de la problemática y diferencia de género.

Algo ha empezado a cambiar en la primera década del presente siglo, pero el camino es largo y la evidencia enseña que no siempre los avances se mantienen en el tiempo.

Tomado de "El deterioro de los partidos políticos en Bogotá como vía de transformación de las élites políticas en el Concejo entre 1970 y 2000. El proceso de la 'destrucción creadora', Guzmán, Tania. 2008.

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)  
Universidad Nacional de Colombia.

### 3. El sistema electoral

En términos generales, el proceso electoral de Bogotá se caracteriza mediante tres rasgos:

#### a. Elecciones libres, limpias y competitivas

Sin ignorar la persistencia –en todo caso no determinante– de prácticas clientelistas y de compra-venta de votos, interesa que en Bogotá ni las instituciones políticas ni los procesos electorales fueron copados, controlados o financiados por organizaciones armadas al margen de la ley, o por dineros del narcotráfico. Como se explica en el apartado sobre seguridad, hay indicios de presencia de dineros ilícitos e influencia de paramilitares en ciertas actividades privadas o algunos mercados ilegales en la ciudad, pero estos no han logrado controlar o influir en forma significativa la institucionalidad política. Ese es un acumulado invaluable del proceso electoral bogotano, que bien merece la pena preservar.

#### b. Existencia de un *accountability* electoral<sup>7</sup> efectivo

Especialmente en la elección del jefe del Ejecutivo distrital, explicado en buena medida por la condición de trampolín que se ha adjudicado a la Alcaldía de Bogotá en la ruta hacia la aspiración presidencial. Hacerlo bien en la ciudad es un acumulado de gran peso para líderes con aspiraciones nacionales por: la eficacia de la regla constitucional que exige a los alcaldes gobernar de acuerdo con el programa presentado en la campaña electoral; la importancia que el llamado “voto de opinión” ha adquirido en las elecciones para alcalde; la existencia de una tradición de pluralismo en los medios de comunicación y de fuentes públicas y privadas de información que han ganado aceptación y confianza entre la ciudadanía (Veeduría Distrital y proyecto Bogotá cómo vamos, por ejemplo); el aumento estructural de la clase media en la ciudad, permite que más gente se interese en lo público más allá de las elecciones o de la solución de sus necesidades inmediatas; y, el surgimiento reciente de posturas de oposición que siguen de cerca las actuaciones de los gobiernos de turno y tienen incentivos para transmitir puntos de vista informados para el resto de ciudadanos.

#### c. Aumento de la participación política en los procesos electorales

Aunque todavía con déficit de representación y desigualdad en el acceso a los recursos políticos, los datos muestran que entre 1994 y 1997 la abstención tuvo una disminución importante en las elecciones de Alcalde Mayor del Concejo y de las juntas administradoras locales. La situación se ha mantenido más o menos estable, aunque en las últimas elecciones de 2007 los resultados son más contradictorios (cuadro 5.1).

No obstante, persiste la exclusión política de importantes sectores de la población, sobre todo aquellos en condiciones de pobreza. Según la Encuesta bienal de culturas, del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) de 2007, hay niveles altos de desinterés por la política en la mayoría de bogotanos, y este rasgo se agudiza en los estratos bajos. Hay razones para pensar que el llamado “voto de opinión” no es la voz principal de los marginados. Antes bien, los resultados de la Encuesta señalan que estos sectores, en proporción significativa, no votan y no participan en la vida pública, y más bien se mantienen desconfiados y al margen. Lo dicho: la ausencia de condiciones materiales que cobije

<sup>7</sup> La dimensión del *accountability* electoral considera que por medio de elecciones razonablemente libres y regulares los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos en la próxima elección (O'Donnell, 1996:162). Las elecciones –o *accountability* electoral– proporcionan dos modos para controlar a los gobernantes, o para inducirlos a actuar en pro del bienestar general: los mecanismos prospectivos, en los cuales las elecciones definen un mandato para el Gobierno en tanto los ciudadanos escogen el programa que consideran que los representa y con el que se identifican. De esta manera, el programa vencedor se convierte en “mandato” del representante para con la ciudadanía (Przeworski, 1998:7). Y los mecanismos retrospectivos, que partiendo de la base que las elecciones son una forma de reclamarle al Gobierno sus acciones del pasado, asumen que este anticipará el juicio del electorado y se sentirá presionado a escoger políticas legítimas para los ciudadanos con el fin de contar así con su juicio favorable en las próximas elecciones. La responsabilidad funciona por medio de la previsión del Gobierno respecto a los juicios retrospectivos de los ciudadanos y del voto retrospectivo de estos (Przeworski, 1998:6).



**CUADRO 5.1**

**ELECCIONES DE ALCALDE, CONCEJO Y JAL. ABSTENCIÓN Y PARTICIPACIÓN, (1988 - 2007)**

Año	POTENCIAL ELECTORAL	ALCALDÍA		CONCEJO		JAL	
		ABSTENCIÓN	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN	PARTICIPACIÓN
1988	1.578.024	40,2	59,8	42,5	57,5		
1990	1.910.222	52,1	47,9	55,6	44,4		
1992	2.219.790	73,7	26,3	73,7	26,3	73,7	26,3
1994	2.500.531	68,5	31,5	70,2	29,8	75,7	24,3
1997	3.135.789	57,9	42,1	58,7	41,3	60,7	39,3
2000	3.573.581	55,2	44,8	55,7	44,3	56,8	43,2
2003	3.922.818	56,5	43,5	55,8	44,2	59,9	40,1
2007	4.378.026	52,1	47,9	52,9	47,1	55,0	45,0

\* Las primeras elecciones para juntas administradoras locales (JAL) fueron en 1992.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; cálculos del CIDER.

a todos los ciudadanos, y la persistencia de asimetrías en la información sobre la gestión pública, plantean serias talanqueras a las posibilidades de inclusión de los más pobres y al ejercicio de la ciudadanía política y al fortalecimiento del control social.

Presentado el panorama anterior, y con el ánimo de sintetizar los argumentos, para avanzar en una representación adecuada y efectiva habría que renovar el presidencialismo distrital, con énfasis en las relaciones alcalde-cuerpos colegiados; repensar la estructura actual de las organizaciones que llevan sobre sus hombros la tarea del *accountability* horizontal; fortalecer la cohesión y democratización de partidos y movimientos políticos, e introducir ajustes al sistema electoral.

#### 4. Hablemos de alternativas

##### Forma de gobierno

Como fue presentado, nuestro presidencialismo distrital ha mostrado ventajas indiscutibles frente al modelo anterior –caracterizado por una mayor dependencia administrativa y la virtual coadministración del Concejo– cuando se evalúan sus resultados. En ningún momento el IDH-Bogotá pretende reforzar las voces que llaman a la nostalgia por un pasado, ciertamente idealizado; hace referencia más bien a intervenir sobre algunos rasgos del sistema político en su conjunto, que amenazan con afectar el pluralismo, el respeto por las minorías, las demandas efectivas de responsabilidad política hacia quienes detentan cargos de elección popular en la ciudad y la construcción de ciudadanía.

Con las salvedades mencionadas, Bogotá es ejemplo de que no todos los presidencialismos ni todos los gobiernos de mayorías son intrínsecamente malos; sin embargo, por las razones expuestas, se requieren ajustes que no pasan tanto por la modificación de normas legales sino por cambios de comportamiento, la generación de incentivos o por transformaciones en los partidos y el sistema electoral. Se hará referencia más adelante a los comportamientos e incentivos, para regresar sobre normas, partidos y elecciones.



La distribución de funciones entre Alcaldía y Concejo, consagrada en el Estatuto Orgánico de Bogotá, establece el marco institucional para las relaciones entre uno y otro. En términos generales, el alcalde corre con la responsabilidad de buscar el progreso de la ciudad y sus habitantes guiado por un plan de desarrollo que, según el voto programático, debe ser reflejo de sus propuestas de gobierno durante la campaña. Cobijado por el plan, el alcalde mayor cuenta con: a) recursos públicos (finanzas); b) herramientas legales (coacción); c) aparato administrativo (burocracia, en el sentido weberiano del término); d) adhesión (simpatía o rechazo ciudadano), y e) visibilidad pública (diversidad y pluralidad de canales para transmitir información).

Los concejales, por su parte, no tienen acceso directo a recursos públicos –salvo aquellos destinados al cumplimiento de sus funciones, o sea, personal de apoyo y oficina–; tienen atribuciones normativas –aunque sobre los asuntos más importantes, o los que generen gasto, la iniciativa está reservada al alcalde<sup>8</sup>–, y facultades para ejercer control político, con procedimientos y resultados que son objeto de discusión; pese a que, legalmente, no deberían disponer de burocracia hay serias evidencias de que sucede lo contrario, mediante el intercambio de apoyo individual a iniciativas del alcalde o de los jefes de entidades distritales.

En términos comparativos –y según datos de la encuesta del proyecto Bogotá cómo vamos del periodo 2000-2006–, la imagen y confianza del Concejo entre la ciudadanía siempre ha estado por debajo de los niveles registrados por el alcalde mayor. El Concejo dispone de pocos y básicos métodos para transmitir información a su propio electorado, y muchos menos y bastante más selectivos cuando se trata de dirigirse a audiencias masivas por medios de comunicación. Como los concejales no tienen obligación de formalizar un programa, y por efecto de la fragmentación partidista, optan por concentrarse en la representación de intereses de grupos sociales específicos o, particularismo, es decir, “asignación privilegiada de recursos escasos a cambio de votos”<sup>9</sup>.

El enorme poder que el marco legal le ha dado al Alcalde Mayor ha generado incentivos para que prescindiera de los partidos políticos y para que no se esfuerce por lograr coaliciones partidistas en el Concejo. Esto ha producido gobiernos que suelen rechazar la formación de coaliciones permanentes y el modelo “consorcional” para adoptar decisiones, es decir, la mayor capacidad de los actores políticos en disputa por lograr acuerdos y respetarlos.

En estas condiciones, el Alcalde Mayor podría plantear un esquema de relaciones que favorezca el diálogo: el mensaje sería que negociar no tiene nada de malo en sí mismo y hace parte de la dinámica democrática. A renglón seguido, el esquema debe privilegiar los contenidos programáticos sobre los burocráticos mediante el estímulo a la expresión colectiva (partidista) y pública de posiciones en torno de grandes macroproyectos de desarrollo o de problemas estructurales de la ciudad.

Es fundamental también que las relaciones no se establecen entre “el alcalde” de un lado, y “el Concejo” de otro, como si este último fuera un cuerpo homogéneo de individuos, y no el escenario por excelencia del pluralismo político. Abandonar el punto de vista que plantea el tema del balance de poderes como una lucha cuasi gremialista de los cuerpos colegiados por obtener más prerrogativas y atribuciones, sería un aporte clave para recuperar el valor y la riqueza de las minorías políticas en la democracia distrital; de esta manera sería posible transitar hacia la recuperación del contenido político de las diferencias entre el partido del alcalde y los demás partidos.

<sup>8</sup> Lo cual no ha sido obstáculo para que 184 acuerdos de la ciudad expedidos entre el año 2003 y 2007 hayan sido iniciativa de concejales. (Fuente: proyecto Concejo cómo vamos. Iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, La Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá para hacer seguimiento al desempeño institucional del Concejo y los concejales de la ciudad).

<sup>9</sup> Sobre el particularismo como técnica propia de la política oficialista de los partidos tradicionales, véase Gutiérrez, Francisco (2007:180 y ss.).



Fotografía: Yaneth Rangel Vanegas. Ildpac.

Los 23.000 integrantes de las Juntas de Acción Comunal de Bogotá, elegidos en abril de 2008 por cerca de 600.000 votantes, tomaron posesión de sus cargos en la Plaza de Bolívar ante el Alcalde Mayor, Samuel Moreno Rojas.

En la misma línea, el alcalde podría generar incentivos que estimulen el comportamiento de bancadas dando prioridad a los diálogos planteados de esa manera, respetando los pactos con contenidos públicos y de interés general, y relegando la negociación “al menudeo”, porque erosiona el papel y mina la legitimidad de la oposición política. No se trata de censurar los procesos de negociación, que son la esencia de la política, sino de hacer relevante el papel de los partidos como articuladores de intereses, de involucrarlos en la expansión de los contenidos del debate sobre la provisión de los bienes públicos urbanos –combatiendo así el particularismo–, e insistiéndoles en la necesidad de acordar reglas públicas y universales para distribuir las externalidades (positivas y negativas) generadas por la aglomeración –enfrentado las apropiaciones indebidas de lo público y los poderes fácticos–.



Aunque sumar mediante pequeñas o grandes prebendas votos individuales en el concejo parezca la práctica más eficiente, el hecho es que los concejales, pero sobre todo el alcalde, sufren desgaste ante el electorado independiente que pesa bastante en las elecciones.

El Acto Legislativo 1 de 2007 introdujo la moción de censura –antes denominada de observaciones, y que no tenía consecuencias jurídicas– que permite al Concejo exigir la desvinculación de Secretarios de despacho como resultado de citaciones de control político, lo que implica un cambio sustancial en las reglas de juego y, por ende, en el balance de fuerzas bajo las cuales el alcalde, hasta ahora, había conducido su relación con los miembros de esta corporación. Las probabilidades de que en adelante las citaciones de control político cambien su énfasis particularista –casi siempre encaminadas a atender las demandas de los electorados cautivos de cada concejal– por la presión o el chantaje, bajo la amenaza de la moción de censura, son bastante altas. En este escenario, el enfoque de confrontación alcalde-Concejo se erige como un riesgo enorme para el mandatario distrital, mientras que la alternativa partidista presenta un panorama más prometedor. Sin titubeos, el Informe considera que de no manejarse con criterios de largo plazo, con convicción democrática y apelando a las colectividades políticas, la moción de censura en un lapso muy corto puede conducir a una grave situación de ingobernabilidad o, incluso, a la parálisis de la acción gubernamental.

Dado que los medios de comunicación tienden a subestimar el ejercicio del control político por parte del Concejo y a sobreestimar el ejercicio sancionatorio de los entes de control, el IDH-Bogotá llama la atención sobre el margen importante de acción y responsabilidad que les cabe. En la misma idea de fortalecer la democracia representativa y sus instituciones, los medios deberían superar los prejuicios sobre el papel secundario y hasta perjudicial que le asignan al Concejo en la democracia distrital. El reto consiste en dejar de estigmatizar a la corporación, o a los cuerpos colegiados en general, y en subrayar la transparencia de lo que se discute y decide, y señalar los aciertos y equivocaciones del control político practicado. Los medios de comunicación son fundamentales para las democracias modernas, por lo que su papel en el avance del desarrollo humano amerita un memorando especial que aparece en la parte final del Informe (capítulo 8).

#### **Accountability horizontal y responsabilidad política**

Como este Informe pregunta qué puede hacer el Distrito por el desarrollo humano, las instituciones encargadas del *accountability* horizontal en la ciudad son de interés en dos sentidos: a) por su diseño institucional y b) por cómo sus prácticas de control afectan o pueden afectar una representación política adecuada y efectiva.

Primero una advertencia: el debilitamiento de los mecanismos para exigir responsabilidad política ha impulsado el protagonismo de los entes encargados de vigilar responsabilidades individuales –antes que colectivas– de tipo disciplinario, fiscal o penal. Sin desestimar la importancia de este tipo de controles, y haciendo un llamado a que se mejoren, el IDH-Bogotá observa que el reemplazo de la exigencia de responsabilidad política por reclamos de intervención de órganos centrados en la conducta individual de funcionarios, refuerza la subvaloración del escenario político como instancia efectiva para pedir cuentas y responsa-



bilidades a los partidos y a sus miembros. Sobre este punto ya se hicieron las recomendaciones pertinentes en apartados previos.

A partir de lo anterior, una de las estructuras institucionales decisivas en las democracias representativas es el sistema de *accountability* horizontal (rendición de cuentas), que permite controlar los abusos de autoridad y las situaciones de ilegalidad en que pueden incurrir los poderes públicos. Según O'Donnell este hace referencia a:

la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 1998:173).

Estas entidades son la Personería, la Contraloría y la Veeduría distritales.

A pesar de los avances en el desarrollo de estas instituciones de *accountability* horizontal en la ciudad y de algunas experiencias exitosas de control en la última década, aquellas siguen siendo poco efectivas en la lucha contra la corrupción, en muchas ocasiones el control no cumple con el objetivo de mejorar la gestión y resultados de la administración pública y son débiles en la tarea de movilización ciudadana. Para fortalecerlas, el IDH-Bogotá plantea dos líneas de trabajo: a) su diseño institucional, y b) el ejercicio o práctica de sus funciones. Respecto a la primera, debe garantizarse la independencia política. El caso de la Veeduría es complicado porque el veedor es designado por el alcalde mayor, lo cual, sin duda, limita sus posibilidades para convertirse en el líder de los esfuerzos de vigilancia y control ciudadanos. Convendría pues pensar en la posibilidad de que el Veedor sea seleccionado mediante postulaciones de asociaciones ciudadanas u organizaciones de la sociedad civil. En la Personería y la Contraloría hay mayor complejidad dado que corresponde al Concejo designar a las cabezas de las dos entidades. La propuesta es mantener el sistema de designación actual, mejorando las condiciones políticas e institucionales que minimicen o eviten el que una y otra entidad terminen capturadas por intereses corporativos, o sus actuaciones sean motivadas por el revanchismo político. Más que cambios normativos, se requieren criterios técnicos y gestión administrativa antes que transacciones de carácter burocrático; esto será el resultado de un sistema de partidos en el que los organismos de control son garantes y apoyo del control político ejercido por los sectores de oposición con asiento y voz en el Concejo distrital.

Ahora bien, una reforma institucional que podría transformar de manera sustantiva el ejercicio de control de estos organismos sería especializarlos en la tarea de investigación –recolección de material probatorio–, quitándoles la posibilidad de establecer responsabilidades y aplicar sanciones a los servidores públicos objeto de la acción disciplinaria. Órganos de la rama judicial valorarían el acervo probatorio recolectado por los organismos de control. Serían pues los jueces, y no funcionarios administrativos, quienes decidirían la existencia o no de responsabilidad. Además de garantías procesales por la vía de asignar a funcionarios distintos labores de investigación y juzgamiento, se reducirían los riesgos de revanchismo político practicado desde los organismos de control.





EL ENORME PODER QUE EL MARCO LEGAL LE HA DADO AL ALCALDE MAYOR, HA GENERADO INCENTIVOS PARA QUE ESTE PRESCINDA DE PARTIDOS POLÍTICOS PARA GOBERNAR Y PARA QUE NO SE ESFUERCE POR LOGRAR COALICIONES PARTIDISTAS EN EL CONCEJO. ESTO HA PRODUCIDO GOBIERNOS MAYORITARIOS E INDEPENDIENTES QUE SUELEN RECHAZAR LA FORMACIÓN DE COALICIONES PERMANENTES Y EL MODELO “CONSOCIONAL” DE ADOPCIÓN DE DECISIONES, QUE SIGNIFICA LA MAYOR CAPACIDAD DE ACTORES POLÍTICOS EN DISPUTA DE LOGRAR ACUERDOS Y RESPETARLOS.

Así mismo, sería importante evitar la dispersión de roles, la colisión o superposición de tareas y la sobrecarga de funciones que se deriva de la explosión legislativa y normativa de la última década. El cúmulo de normas ha producido, también, efectos perversos, a pesar de que se ha orientado en otorgar facultades legales amplias y se ha preocupado por fortalecer las capacidades organizativas para vigilar, investigar y sancionar los abusos del poder o las violaciones de los derechos humanos. Conviene impulsar pactos de colaboración y coordinación entre esas instituciones y esfuerzos para armonizar los sistemas de control nacional y territorial, fundamentalmente entre las contralorías Distrital y General de la República.

Frente a las prácticas de control propiamente dichas, el IDH-Bogotá propone enfoques amplios de rendición de cuentas que no reduzcan su papel a la persecución y sanción. Se trataría más bien de dos funciones importantes: la de prevención y advertencia frente a posibles situaciones de ilegalidad, y la de autorregulación que estimula actitudes positivas de los funcionarios dispuestos a rendir cuentas y cumplir con la ley.

También, es preciso hacer más sensibles las estructuras de estas instituciones de control con respecto a las voces de la ciudadanía. Esto implica reconocer que los instrumentos de rendición de cuentas son débiles si no canalizan las voces ciudadanas y si no promueven la creación de órganos que permitan la organización de los ciudadanos para exigir rendición de cuentas.

### La descentralización y el balance de poderes

Sin duda se recomienda que el Distrito replantee los términos del debate sobre la descentralización. En esencia, esta persigue dos grandes objetivos: a) proveer de manera más eficiente bienes y servicios públicos locales a los ciudadanos, y b) producir mayor integración política, bien sea facilitando la participación ciudadana, creando instancias representativas más cercanas que adopten decisiones sobre la provisión y manteniendo los bienes públicos locales, o ambos. La descentralización no es un derecho, sino un medio para ampliar las oportunidades del desarrollo humano.

En la literatura especializada, la descentralización se asocia a la existencia de comunidades políticas con una identidad genérica originada en la aglomeración espacial. Estas personas comparten algunos propósitos porque conviven en un asentamiento que se diferencia espacialmente de otros. La descentralización política opera con fuerza en la relación entre Estados nacionales-ciudades, y apenas se ha considerado de manera marginal cuando se refiere a las “comunidades políticas” interurbanas.

La idea de subdividir el territorio de la ciudad busca mejorar la gestión pública y acercar el gobierno a los ciudadanos (para fortalecer la comunidad política), antes que fragmentar lo urbano que nos identifica tratando de buscar alguna identidad “histórica”, “cultural”, etc., que resulte siendo ficticia.

Quienes abogan por la descentralización como disputa entre el Distrito y la localidad por poderes y atribuciones –descentralización política– son activistas o militantes políticos distritales o locales y no los ciudadanos destinatarios de la acción de gobierno. Por tanto, la primera tarea que deberían asumir los actores involucrados en el tema (administración distrital, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos y, por supuesto, ciudadanos) sería volver



al principio elemental de que la descentralización local –o intraurbana– debe hacerse en función de la gente, mas no de los políticos.

Desde esta mirada, el tamaño y número de las localidades interesa en la medida en que facilite la provisión y administración de los bienes públicos locales como quiera que sean colectivamente definidos, y en tanto permita generar cercanías entre la acción de gobierno y los ciudadanos. El debate sobre el trazado de los límites es un asunto posterior y frente al cual el enfoque del desarrollo humano plantearía tres criterios mínimos: a) número de habitantes; b) densidad de equipamientos urbanos locales, y c) mayor mezcla entre sectores socioeconómicos. Por esta vía se amplían los escenarios para transferir legitimidad al sistema político, de forma que la elección del Alcalde Mayor deje de ser la única o principal oportunidad para la inclusión política. Por estas y no otras razones, el IDH-Bogotá considera que las actuales divisiones no parecen la mejor alternativa, pues poco ayudan a que los ciudadanos se acerquen al Gobierno, tienen concentración inequitativa de equipamientos urbanos y no incentivan la disminución de la segregación socioespacial.

Con localidades diseñadas bajo los criterios descritos, las juntas administradoras locales y sus miembros, los ediles, podrían desempeñar un papel de liderazgo más cívico que político. La creación de las juntas administradoras locales multiplicó los espacios de competencia política, pero al tiempo convirtió a los líderes locales y barriales de los partidos en el centro de sus propias redes de clientela al tener acceso preferente a entidades distritales y a concejales ávidos de redes cautivas de electores, y al orientar los presupuestos locales. Las JAL, hasta ahora, más que “estimular un ejercicio autónomo de la política y una vinculación masiva de los ciudadanos con lo público local, han contribuido a la expansión de las relaciones de tipo clientelista” (García, 2003:69). El predominio de las prácticas clientelistas entre los ediles ha tenido efectos negativos sobre la representatividad y la legitimidad de los órganos de elección popular en el ámbito local<sup>10</sup>.

Más que intermediarios entre bienes públicos escasos y ciudadanos con necesidades, los nuevos ediles podrían ocuparse de acordar reglas para la provisión, y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades por el uso adecuado y el mantenimiento oportuno de bienes públicos locales. Las juntas locales serían cuerpos de representación, pero articulando intereses y buscando las condiciones mínimas que mejoren el disfrute de las potencialidades urbanas en el entorno más inmediato, más no el primer escalón para la construcción de redes clientelistas de votantes.

Así, las identidades partidistas perderían mucho de su sentido –como de hecho ocurre en el modelo actual, no tanto por la debilidad de los partidos, como por el contenido intrínseco de lo que puede ser sometido a deliberación local (muchos ejemplos pueden verse en las actas de la sesiones)– en favor de las preocupaciones relacionadas con disponibilidad de espacio público, acceso a bienes y servicios culturales, alternativas para el uso del tiempo libre de grupos en condición de vulnerabilidad –niños, jóvenes y ancianos–, calidad y dotación de los establecimientos educativos, entre otras.

En las condiciones actuales, convendría que los ediles continuaran siendo elegidos por voto popular y recibieran honorarios –en una modalidad de incentivo selectivo positivo<sup>11</sup> por el tiempo dedicado a la gestión cívica–, pero no habría justificación para que las juntas conformen la terna para la designación del

<sup>10</sup> Las juntas administradoras locales muestran una alta desviación de la proporcionalidad, lo que expresa una crisis de representatividad de los cuerpos colegiados locales y refleja las preferencias de un segmento muy reducido de votantes vinculados a las listas ganadoras. Las estrategias de los ediles consiste en concentrarse en un pequeño sector de la localidad; es decir, que los votos de los ediles provienen de uno o dos barrios, lo que implica una representación aún más restringida. La naturaleza clientelista de las estrategias electorales y la severa desviación de la proporcionalidad genera una crisis de representatividad de la democracia local (García, 2003:81).

<sup>11</sup> De acuerdo con Olson, Mancur (1992, 203 y ss).

alcalde local, que bien podría ser un servidor público nombrado directamente por el alcalde mayor. Este último punto, que puede ser muy polémico para los activistas políticos locales de hoy, se amplía cuando se abordan las recomendaciones para el sistema electoral.

### Sistema de partidos

La crisis en el sistema de partidos en Bogotá se expresa de múltiples formas: a) personalización y fragmentación; b) falta de cohesión y disciplina; c) transición del modelo clientelista articulado en torno de notables y organizaciones nacionales, hacia el clientelismo particularista y de mercado, y d) bajos niveles de institucionalización y pérdida de legitimidad y confianza en los partidos. Estos cuatro rasgos dificultan la acción colectiva en el escenario político, y propician la representación particularista sobre el interés público.

Sin olvidar que en torno de este asunto el margen de maniobra del Distrito es limitado, la propuesta es fortalecer los partidos para disminuir los efectos perjudiciales de los problemas señalados en la calidad de la democracia representativa en la ciudad. El IDH-Bogotá plantea que fortalecer los partidos políticos en Bogotá ayudaría a: a) reducir la excesiva personalización de las elecciones para la Alcaldía; b) controlar las actitudes delegativas y poco receptivas de los alcaldes frente a la negociación o “consociacionalismo”, al fortalecer sus vínculos con un partido; c) recuperar la labor opositora de los partidos perdedores y la importancia de proteger a las minorías; d) mejorar el control político, y e) superar el abismo entre las motivaciones del voto y el interés público.





Ya se ha dicho que fortalecer los partidos no es un tema exclusivo del Distrito, sino que se requiere el concurso de la nación, la Administración distrital, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación y de los ciudadanos en general mediante decisiones como las siguientes:

- *Eliminar el voto preferente* de manera que se controle la fragmentación y la lucha intrapartidista y se generen incentivos más fuertes para establecer reglas de juego que ayuden a la disciplina interna.
- *Apoyar con recursos públicos la financiación de las campañas electorales*, por intermedio de los partidos políticos.
- *Incluir en el programa de gobierno las reglas de juego* con las que, de ser elegido alcalde, manejará las relaciones con su partido y con la oposición; una vez en ejercicio, que el alcalde promueva negociaciones programáticas con los partidos antes que acuerdos individuales para lograr mayorías, y así fortalezca el comportamiento de bancadas.
- *Reconocer desde las organizaciones de la sociedad civil* la importancia de los partidos políticos y no pretender suplantarlos como instrumentos para agregar intereses y resolver dilemas de acción colectiva en torno de la provisión de bienes públicos y la distribución de los excedentes de la aglomeración. Además de no dejar su labor fiscalizadora sobre los partidos, ni asumir la representación de intereses en la sociedad, que les es propia.
- *Cambiar desde los medios de comunicación el enfoque sensacionalista y negativo* sobre los partidos, la política y los políticos en la idea de ayudar a fortalecer la cultura cívica de los ciudadanos. A cambio de prejuicios, tienen la tarea de suministrar información permanente y más equilibrada sobre lo que ocurre con política y políticos para aportar a la consolidación de la democracia en la ciudad.

### Sistema electoral

Con las recomendaciones al sistema electoral ocurre algo similar a las recomendaciones sobre los partidos políticos. El Distrito puede impulsar o apoyar, pero tiene menos posibilidades de cambiar reglas formales de juego. Al considerar este aspecto el IDH-Bogotá propone un catálogo de acciones en cuyo impulso la ciudad podría comprometerse.

Para vincular las motivaciones de interés público con el voto para el Concejo y, además, mejorar los canales de reclutamiento de sus aspirantes, se podría implantar el tarjetón unificado para Alcaldía y Concejo, de forma que los alcaldes deban presentarse en las elecciones con listas únicas junto a los concejales, y se vean obligados a tener y asumir la responsabilidad por los candidatos que apoyan, e introducir razones de interés general en el voto para Concejo; en consecuencia, se mejorarían los canales de reclutamiento, y se vincularía la motivación del elector por un candidato a alcalde con la selección de su equipo político de colaboradores en el Concejo. Además, el sistema podría ayudar a mejorar la calidad del control político ejercido por el Concejo, ayudando en el proceso de recuperación del prestigio y la legitimidad de la corporación.

De otra parte, la presencia en la corporación de los candidatos perdedores a la Alcaldía, y su necesidad de mantener el liderazgo político sobre sus bancadas, generaría incentivos virtuosos para ejercer un control político activo y progra-

mático que los mantenga como una opción legítima de poder (con el proyecto de ciudad que no alcanzó las mayorías).

Desde esta propuesta resultaría claro, entonces, que las transformaciones de la ciudad y el buen desempeño de la democracia distrital no dependen solo de la buena gestión de unos alcaldes que gobiernan solos, sin partido, sin fuerzas que los apoyen, sin coaliciones, sin debate; sino que requieren la práctica de “buscar consensos” y políticas públicas entre la Alcaldía, las bancadas que la apoyan y las bancadas afines. Se acabaría con el juego de suma-cero característico de los sistemas presidenciales, en el que el perdedor sale del juego político de la ciudad.

Para mantener elecciones libres limpias y competitivas se deben adoptar las siguientes consideraciones:

- *Combatir el clientelismo y la compra-venta de votos o de líderes*, especialmente en los cuerpos colegiados, mediante la inclusión social, la ampliación de los presupuestos de la ciudadanía política y la persecución punitiva de tales conductas, ahora que todavía son marginales.
- *Señalar los perjuicios del clientelismo de élite practicado desde la Alcaldía* y la influencia de poderes fácticos que buscan apropiarse indebidamente de lo público. Las veedurías serían fundamentales en este propósito.
- *Censurar la negociación clientelista sobre la programática*, para obtener mayorías en un Concejo en el que prevalecen partidos fraccionados
- *Proteger al sistema de la penetración de dineros ilegales*, apoyando propuestas de financiación pública de las campañas y pidiendo el fortalecimiento de los procedimientos de rendición de cuentas ante instancias electorales.

Para fortalecer las elecciones como mecanismo para fijar mandatos programáticos y como herramienta para exigir cuentas (*accountability* electoral): a) estimular la transparencia de la administración pública mediante el uso de las tecnologías de información que así lo permitan; b) incentivar la cultura cívica que motive al ciudadano a interesarse por lo público participando directamente, u obteniendo información para cualificar sus decisiones de voto, y c) generar incentivos para que los operadores políticos rindan cuentas dándoles mayor visibilidad y voz a quienes decidan hacerlo.

Pero la victoria de los independientes o suprapartidistas en la Alcaldía Mayor y el impulso a la nueva modalidad de representación personalizada y mediática ha consolidado el poder de un nuevo elitismo: el del alcalde y los técnicos que lo rodean. Habría que reducir las desigualdades y asimetrías de poder político y propiciar canales para que los alcaldes escuchen voces ciudadanas más allá del proceso electoral, sin caer en la desinstitucionalización que promueve la relación directa entre alcalde y ciudadanos. En ese sentido, es bienvenida la apertura de canales de comunicación más fluidos entre ciudadanos y gobernantes, mas no los ejercicios de “democracia plebiscitaria” que refuerzan la atención particularista de necesidades –sin reglas universales para establecer el orden en la provisión de bienes públicos–, al tiempo que minan la instancia política como escenario fundamental de mediación y articulación de intereses.

Para reducir la exclusión política de los más pobres se debe: a) innovar en el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de las políticas y la gestión de la Alcaldía y el Concejo de la ciudad para que sean más accesibles y claros para los ciudadanos alejados de la política; b) estimular en los



medios de comunicación prácticas que mejoren el cubrimiento de los procesos electorales de manera que se promueva la visibilización de todas las opciones políticas, y c) apoyar iniciativas públicas y privadas encaminadas a difundir la importancia del voto como expresión de apoyo o rechazo a las actuaciones de los gobernantes (por ejemplo del tipo Voto Vital).

Como complemento a lo mencionado sobre la descentralización, el IDH-Bogotá recomienda cambiar el proceso de elección de los alcaldes locales de manera que se reduzcan los incentivos para crear redes clientelistas entre los ediles y se establezca un esquema claro de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el sistema actual –alcaldes locales elegidos por el alcalde mayor de una terna propuesta por los ediles de cada JAL– los alcaldes locales no le rinden cuentas a los ciudadanos, ni a los concejales, ni a los ediles. Hay tres opciones básicas para la elección de alcaldes locales: a) la actual, b) la elección popular, o c) que sean elegidos directamente por el alcalde distrital y respondan por ese programa de gobierno ganador.

La situación actual tiene los problemas descritos en este capítulo. La propuesta de elección popular de alcaldes locales no parece deseable porque puede generar situaciones de ingobernabilidad si dificultan la construcción de proyectos de ciudad que tengan el respaldo de la mayoría ciudadana y de las fuerzas políticas dominantes o si someten la voluntad mayoritaria de los macroproyectos a vetos o intereses de alcance local. El Informe se inclina por el camino de que sea el Alcalde Mayor quien seleccione directamente a los alcaldes locales, para que respondan por su desempeño político, mantenga con ellos dependencia funcional y tenga la posibilidad de exigirles cuentas y responsabilidades frente a las atribuciones y competencias que les hayan sido asignadas.

## **B. FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

La democracia participativa, igual que la representativa, puede ser entendida de múltiples formas, pues la participación ciudadana es un concepto y un modelo en disputa. Desde esta perspectiva, es importante recordar que la democracia participativa en Colombia proviene de diferentes discursos y lenguajes políticos defendidos con fuerza en las décadas de los años setenta y ochenta, plasmándose como un proyecto político en la Constitución de 1991.

### **1. Aportes constitucionales**

Se pueden identificar tres grandes discursos políticos o visiones acerca de la democracia participativa presentes en la Constitución de 1991 (Uribe, 2001): el liberal pluralista, el de los movimientos sociales y el republicanista de la Constitución de 1991.

*El primer discurso es el liberal-pluralista* defendido por los partidos y actores tradicionales de la política, para quienes la participación ciudadana en la administración pública cumplía una doble función: a) mejorar la eficiencia de la administración pública en tanto se correspondía con tareas de control social, información, agregación de preferencias y consulta, y b) canalizar intereses y demandas sociales tradicionalmente excluidas, y facilitar la solución de conflictos. La democracia participativa es concebida, también, como un mecanismo de legitimidad de las instituciones democráticas y de las decisiones y políticas públicas.



LA DESCENTRALIZACIÓN  
NO ES UN DERECHO, SINO  
UN MEDIO PARA AMPLIAR  
LAS OPORTUNIDADES DEL  
DESARROLLO HUMANO.

Para estas visiones, la incapacidad del bipartidismo del Frente Nacional y del sistema político como un todo había agudizado los conflictos sociales y las desigualdades políticas generando crisis, sobre todo en la inclusión política de crecientes contingentes de ciudadanos interesados en lo público, o por lo menos en la incorporación de preocupaciones surgidas al calor del proceso acelerado de urbanización del país y del crecimiento de la clase media<sup>12</sup>. Esta perspectiva planteó el impulso de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la administración pública no solo para que entraran nuevos actores y expresaran voces ciudadanas –reduciendo la desigualdad política– sino también para que manejaran los conflictos dentro de cauces institucionales. Este enfoque de la participación entiende a la democracia participativa como una herramienta para avanzar en la modernización del Estado (mejorando su eficiencia, reduciendo la corrupción y fortaleciendo la transparencia), y como un mecanismo para enfrentar periodos de crisis de legitimidad o gobernabilidad.

*El segundo discurso es el defendido por los movimientos sociales* que emergieron en las décadas de los setenta y ochenta. Las nuevas movilizaciones y acciones colectivas se produjeron en varios frentes y por diferentes motivos:

- Reivindicar el derecho a la diferencia, la política del reconocimiento y la defensa del multiculturalismo
- Plantear demandas en la esfera de los derechos económicos y sociales como servicios públicos, empleo, vivienda, educación, salud
- Reclamar reivindicaciones ambientalistas que corrijan las formas destructivas de relación entre la acción humana y su entorno natural, en oposición a la lógica estructural e instituciones dominantes
- Empezar acciones regionales y locales orientadas hacia la oposición o la crítica a las políticas públicas
- Adelantar acciones colectivas frente a los efectos del conflicto armado y en favor de la defensa de los derechos humanos.

Estos movimientos sociales emergieron en un contexto de exclusión social y política, agudización y deterioro del conflicto armado, crisis del sistema bipartidista y ausencia de canales de participación ciudadana en la administración pública. Los movimientos sociales concebían la democracia participativa como un mecanismo para la reconstrucción de las relaciones sociales y políticas, de lucha contra la opresión, la subordinación, las relaciones de dependencia, explotación y exclusión de las grandes mayorías nacionales. Como era previsible, apelando a organizaciones de la sociedad civil antes que a partidos –por sus serios problemas de legitimidad y el divorcio creciente entre el “país político” y el “país nacional”–, los nuevos movimientos sociales buscaron poner en la agenda de prioridades gubernamentales esas reivindicaciones inéditas y, además, ignoradas en los debates tradicionales de los programas partidistas.

*El tercer discurso estuvo presente en la Constitución de 1991* vinculado a cierto republicanismo de hondas raíces en Colombia, centrado en la imagen de ciudadanos activos y virtuosos (Uribe, 1992). Se trataba de ciudadanos conscientes de sus derechos, pero también de sus obligaciones y deberes, dispuestos a desarrollar virtudes necesarias para mejorar y profundizar la democracia, disminuir los conflictos sociales y culturales, y reducir la apropiación privada de lo público. Aunque estas visiones tuvieron poco desarrollo, en Bogotá adquirieron fuerza con la propuesta mockusiana de la cultura ciudadana.

<sup>12</sup> En términos sociológicos, las “clases medias” son entendidas como las que “se hallan integradas por las capas de toda especie de los que, equipados con propiedades o con cualidades de educación, sacan de ellas sus ingresos. Algunas de estas pueden ser “clases lucrativas”: empresarios positivamente privilegiados, proletarios negativamente privilegiados, pero no todas lo son (campesinos, artesanos, empleados) (Weber, 1997:242 y ss).



A pesar de que los lenguajes y los imaginarios eran diferentes, la democracia participativa se convirtió en el punto de encuentro entre expectativas muy distintas y contradictorias, lo que permitió llegar a algunos acuerdos sobre los mecanismos participativos (Uribe, 2001). Se definieron espacios nuevos e instituciones novedosas en dos esferas de acción ciudadana: la propiamente política y la de gestión pública e institucional. En el primer caso, mediante instrumentos de democracia directa que permiten a la ciudadanía incidir en las decisiones públicas (voto programático, revocatoria del mandato, consulta popular, referéndum y plebiscito, acción popular y de grupo, iniciativa popular legislativa, acción de cumplimiento, cabildo abierto y veedurías ciudadanas). En el segundo, se diseñaron espacios para promover la participación ciudadana en la gestión pública territorial, como los consejos territoriales de planeación, los comités y consejos sectoriales y los comités poblacionales.

En pocas palabras: el fortalecimiento de los nuevos movimientos sociales en el marco de un sistema político excluyente, resultó en la propuesta programática de la democracia participativa en nuestro país. El sistema político bogotano, por supuesto, no fue ajeno a esta realidad.

Como era de suponer, algo del sesgo antipolítico y antipartidista fue recogido en la Constitución de 1991 por medio de disposiciones que hicieron más fácil para las organizaciones de la sociedad civil aspirar a escenarios representativos, y mediante el estímulo a la creación de una amplia gama de escenarios de formación de la voluntad colectiva diferentes al voto. En el plano distrital, la primera generación de reglas formales en torno de la participación recogió mucho de esa orientación, al promover la organización y el asociacionismo sectorial (profesionales, jóvenes, cultura) en la idea que expresaran las voces ciudadanas, pero ante instancias *de participación*<sup>13</sup>.

### Trayectorias en Bogotá

Pero con el tiempo las prácticas de la democracia participativa fueron influenciadas de diferente manera por los discursos y fuerzas sociales y políticas ya señalados. Ha habido por los menos tres grandes trayectorias: a) las modalidades de participación ciudadana impulsadas por los diferentes alcaldes y gobiernos distritales, por las agencias de *accountability*, como la Contraloría, la Personería, la Veeduría, y por los partidos; b) las impulsadas por la ciudadanía y las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, y c) las promovidas por el Gobierno nacional y las agencias internacionales.

En todo caso, la más importante trayectoria en la ciudad –por su hegemonía frente a las otras– ha sido la impulsada por las administraciones distritales. De allí que las prácticas participativas hayan estado más cerca a las visiones liberales-pluralistas, con algunas experiencias relacionadas con los enfoques vinculados a los movimientos sociales y con el discurso republicano de la ciudadanía activa.

Los gobiernos distritales han privilegiado la democracia participativa como mecanismo para mejorar la eficiencia de la gestión pública y para que ganen legitimidad las políticas públicas, abriendo espacios para la consulta ciudadana, la información y la retroalimentación. Se han apoyado experiencias de democracia directa (como el referéndum por el día sin carro), se han desarrollado discursos y estrategias de formación de una cultura ciudadana (como se hizo en el Gobierno

de Mockus), y se han desarrollado acciones para reivindicar las políticas de reconocimiento de las diferencias en el Gobierno de Garzón. Han sido esfuerzos con énfasis distintos frente al papel de la democracia participativa y a la ciudadanía.

### Democracia participativa, representativa y desarrollo humano

Ahora bien, el avance del desarrollo humano urbano es imposible sin instituciones de representación. En esa medida, para el IDH-Bogotá la ampliación de las oportunidades de la ciudad política implica una defensa del contenido representativo de la democracia, tanto como una apuesta por la validez y necesidad de la participación ciudadana en la selección de sus representantes y para la ampliación de ámbitos de deliberación sobre el contenido de lo público. El mensaje no es de oposición entre la democracia representativa y la participativa, ni tampoco de un camino que conduzca de la una hacia la otra de manera progresiva. Se trata de afirmar el complemento que la participación significa para la representación con el objeto de fortalecerla, antes que de sustituirla.

En ese sentido, el Informe entiende que la democracia participativa debe apuntar hacia: a) la ampliación de los vasos comunicantes entre el Gobierno y los ciudadanos; b) la inclusión de reivindicaciones inéditas o no consideradas por las instituciones de la democracia representativa, y c) el control ciudadano activo, no necesariamente formalizado, sobre los aparatos burocráticos y de gobierno, que vaya más allá del *accountability* electoral. En términos sencillos, el IDH-Bogotá considera que la participación es efectiva si mejora la transmisión de demandas ciudadanas hacia el Estado, promueve la inclusión y facilita el control de los gobernantes.

Cualquier ejercicio participativo ampliará las oportunidades de los habitantes de una ciudad en la medida en que: estimule la receptividad gubernamental frente a las voces ciudadanas (por ejemplo, agregando a su agenda nuevas reivindicaciones urbanas); facilite la incorporación de sectores marginados de los canales de representación política; reconozca su valor intrínseco (porque consolida liderazgos de interés público y fortalece la ciudadanía); y reconozca además su valor instrumental (porque ayuda a hacer más eficiente la gestión del control social y la veeduría ciudadana).

Para contribuir al avance de un modelo democrático sensible a las demandas crecientes de participación e inclusión, conviene poner sobre el tapete algunos mitos que han signado la discusión en torno de las características y obstáculos que habría tenido el avance de la participación ciudadana efectiva en nuestra ciudad.

### Mitos de la democracia participativa

#### Nuestra democracia participativa es una burla porque en los escenarios creados no se pueden tomar decisiones

En primer lugar, democracia participativa no equivale a democracia directa, la cual en su definición más simple pasa por la inexistencia de representantes encargados de tomar decisiones. Si bien la participación implica *interés activo por intervenir* (Sartori, 1994), de ello no deviene que la democracia participativa solo sea posible allí en donde las decisiones sobre provisión y distribución de bienes públicos están sometidas a la consulta directa de los ciudadanos participantes.

En segundo término, la inmediatez de las interacciones que es reivindicada por algunas corrientes participativas como la fuente de mejores decisiones, tiene

<sup>13</sup> El artículo 6 del Decreto-Ley 1421 de 1993 dice: "Las autoridades distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local".





un límite dado por la escala del grupo que debe decidir y por la complejidad de la decisión. En cuanto más gente se encuentre involucrada o se vea afectada por la toma de una decisión, la capacidad de influencia de cada participante sobre el resultado final se hace más pequeña y las interacciones más difíciles, por lo que la justificación referida al ejercicio participativo decisorio como una expresión de autogobierno tiene sus límites prácticos en el tamaño del grupo y en las consecuencias de lo decidido.

Este tipo de posturas minimizan el valor de la deliberación en la democracia. Por ejemplo, puede existir democracia directa sin deliberación facilitada por el voto electrónico, pero allí se asiste al deterioro del diálogo estratégico y de la persuasión argumentativa como caminos hacia el logro de acuerdos, la garantía a los derechos de las minorías y como herramienta de inclusión de ciudadanos alejados de la democracia electoral.

#### **Los problemas de la democracia participativa actual son el resultado de una falta de profundización**

Aseveraciones de este tipo tienen el problema de contrastar la práctica de la democracia participativa contra un modelo ideal asumido desde una perspectiva perfeccionista<sup>14</sup>. Así, las eventuales inconsistencias lógicas del modelo participativo ideal son ignoradas para achacar a un error de ejecución la insatisfacción con sus resultados –falta de profundización–, antes que a las imposibilidades de la propuesta misma.

<sup>14</sup> Para Sartori (1994:41) “el perfeccionista malinterpreta la naturaleza de los ideales y no considera la diferencia entre lo ideal y lo real como diferencia constitutiva. El perfeccionista resuelve todo en la optimización del ideal. Su pie está sobre el acelerador, y acaba por no tener control sobre los ideales que pretende promover”.

Por esta vía, la discusión sobre las bondades o desventajas de la democracia participativa queda reducida a un enfrentamiento entre activistas de un programa óptimo, y el diseño institucional o las acciones de los gobiernos –reprochados por “tímidos”, o por “enemigos” de la participación ciudadana. La inflación normativa es una de las consecuencias de afirmaciones de este estilo, en la medida en que las soluciones se buscan en cambios constantes en las reglas de juego, reforzando muchas veces la espiral de insatisfacción.

#### **La democracia participativa es una pérdida de tiempo y en nada contribuye al diseño y ejecución de mejores políticas públicas**

Buena parte de las decisiones importantes de una ciudad, ya sean las relacionadas con la distribución de los excedentes y costos producidos por la aglomeración, o con la responsabilidad en la provisión de bienes públicos, precisan de la mediación de los partidos políticos. Pero, además, no es menos cierto que el desprestigio y el debilitamiento de los vínculos de estos últimos con sectores emergentes de la sociedad han terminado por menoscabar sus capacidades para captar demandas nuevas y reivindicaciones identitarias urgentes. En esta y en otras situaciones similares, la participación de los ciudadanos cumple un importante papel.

La expresión de la insatisfacción ciudadana frente a deterioros en la calidad de los bienes o servicios públicos dispensados por las instituciones gubernamentales, canalizada mediante mecanismos de participación, se constituye en una voz de alerta y un mecanismo endógeno para corregir el rumbo de las organizaciones burocráticas y del Gobierno mismo. Los ciudadanos activos son una garantía contra el ejercicio abusivo del poder estatal, una fuente de información privilegiada para el sistema político y un balance frente a tendencias de la tecnocracia administrativa que tiende a estar menos dispuesta a someter a la deliberación de los ciudadanos las decisiones de gobierno, puesto que parte del supuesto de que la mayoría –por no decir todos– de los dilemas de la gestión pública se resuelven con operaciones técnicas, antes que apelando a la opinión de los ciudadanos.

#### **Más instancias implican más participación**

Este mito se conecta con una concepción que presupone un ciudadano completamente dedicado a lo público –como en la antigua democracia griega–, y que además “vive para servir a la democracia (en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano)” (Sartori, 1994). El hecho de que existan más instancias no implica que más personas se involucren en los problemas públicos, ni menos aún a que los conflictos de intereses o los temas estructurantes de la heterogeneidad urbana sean sometidos al veredicto de ciudadanos participantes. Antes bien, la extensión de las instancias de participación corre en contra de la intensidad de la misma, debilitando sus potencialidades como fuerza renovadora y como capital de reserva al que se puede acudir cuando los recursos habituales de estabilización democrática presentan síntomas de crisis.

#### **La democracia participativa es superior a la representativa**

Ya que la democracia representativa involucra procesos políticos en los que predomina la lógica de la negociación de intereses, ella cuenta con buenos mecanismos de protección contra la radicalización de posiciones. Sin



instituciones de mediación, la democracia directa –si se la asume como el rasgo determinante de la participación– es más proclive a la radicalización de posiciones y con ello a la imposición de la mayoría, a la violación de garantías de las minorías y a las fracturas sociales. El procedimiento de decisión directa implica una dinámica que “a) agrava los conflictos, y que b) activa el principio mayoritario absoluto” (Sartori, 1994).

La democracia representativa es de suma positiva pues los desenlaces de cada proceso de negociación involucran alguna ganancia para las partes de un acuerdo. Y habrá mejores acuerdos en tanto más deliberación argumentativa haya de por medio. Por el contrario, la democracia directa se caracteriza por ser de suma nula, en la medida en que sin la opción de articular o de negociar intereses el único camino para decidir es la regla de mayorías. A menos, claro está, que se hable de una sociedad homogénea en la que no existieran posturas irreconciliables, o en la cual la sumatoria de preferencias individuales se tradujera en el interés público o colectivo. En el primer caso cabe la pregunta por si allí habría pluralismo y, en el segundo, la evidencia analítica de su imposibilidad<sup>15</sup>.

Tal vez lo importante es asumir que la democracia representativa no niega la importancia de la participación activa de la ciudadanía en los procesos de designación de autoridades públicas, en la toma de ciertas decisiones estratégicas mediante votaciones populares y en la deliberación en torno de temas de gran interés colectivo. La participación puede y debe darse en la democracia representativa; pero junto a ello hay que resaltar la necesidad del respeto y fortalecimiento del escenario público e institucional de la sociedad civil, como campo prepolítico que reconoce derechos del individuo, preserva un mundo de la vida privada para él, y lo invita a asociarse alrededor de intereses que busquen o no influir sobre las instituciones encargadas de la deliberación y adopción de decisiones públicas en una comunidad política. En lugar de fortalecerse, la sociedad civil pierde independencia y se debilita allí en donde la representación pretende ser sustituida por la participación directa de los ciudadanos, en la misma proporción en que la distinción entre vida pública y vida privada se haga más borrosa.

La democracia representativa es en sí misma un sistema de control y limitación del poder cuando demanda y preserva la autonomía de la sociedad civil. La democracia participativa –si se la equipara a democracia directa– no es superior ni mejor que la representación. La participación es un componente esencial de la democracia tanto representativa como participativa y oponer el modelo participativo al representativo puede terminar por erosionar la democracia, más que fortalecerla como forma de organización del poder en una comunidad política.

## 2. Riesgos, propuestas y énfasis

Como ha sido señalado a lo largo del Informe, cuando se trata de formular propuestas para lograr que la democracia participativa en Bogotá sea efectiva, es imprescindible establecer el margen de acción e intervención del Distrito en el contexto de nuestro diseño institucional: centralismo político con descentralización administrativa. Aun cuando la ciudad, o técnicamente el municipio, como unidad político-administrativa del proceso de descentralización en Colombia, parece el escenario privilegiado para hacer de la democracia participativa una experiencia efectiva, no puede ignorarse que su contenido y mecanismos están

<sup>15</sup> Según el teorema de la imposibilidad de Arrow no se pueden obtener prioridades sociales como un agregado de las preferencias de los individuos.



EL MENSAJE NO ES DE OPOSICIÓN ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PARTICIPATIVA, NI TAMPOCO DE UN CAMINO QUE CONDUZCA DE UNA HACIA LA OTRA DE MANERA PROGRESIVA. SE TRATA DE AFIRMAR EL COMPLEMENTO QUE LA PARTICIPACIÓN SIGNIFICA PARA LA REPRESENTACIÓN CON EL OBJETO DE FORTALECERLA, ANTES QUE DE SUSTITUIRLA.

relacionados con los rasgos y desempeño de la democracia representativa, y que ambas interactúan en el marco del sistema político en general y el de partidos en especial. Hay pues que considerar esas restricciones del marco institucional.

### Tres riesgos

También conviene tener en cuenta rasgos problemáticos de la participación como es entendida y ejercida hoy, porque pueden convertirse en palos en la rueda para avanzar en el desarrollo humano urbano. El IDH-Bogotá destaca tres riesgos de los escenarios actuales de la democracia participativa en la ciudad: a) la estatalización de la participación; b) la sobreoferta de instancias, y c) la profesionalización de la actividad participativa.

En la *estatalización* la actitud participativa se expresa menos en la forma de organizaciones sociales autónomas con capacidad de influencia, y más como liderazgos individuales que concurren a las instancias formales creadas por la administración distrital. De alguna manera la ciudadanía activa y la actitud participativa, que es rica en instancias y medios, termina circunscrita a la asistencia de personas –vinculadas o no a organizaciones sociales– a los escenarios convocados por los organismos distritales o locales de gobierno. Es como si la participación ciudadana fuera solo aquella práctica que se lleva a cabo en las instancias formalizadas y reconocidas por la administración distrital y por los activistas locales. Al tratar de fusionar la ciudadanía activa con los espacios de gobierno en el nivel local, la riqueza y pluralidad de la participación de las asociaciones de la sociedad civil termina absorbida o, artificialmente identificada con los intereses estratégicos del Estado en el nivel distrital o local<sup>16</sup>. Pero, ciertamente los ciudadanos pueden asociarse y tener actitudes participativas –como de hecho lo hacen– sin hacer presencia en escenarios estatales.

La *sobreoferta* es palpable en el crecimiento acelerado de escenarios de participación ciudadana tanto en el ámbito distrital como local. Pero el punto está en que dicha expansión no se ha traducido en satisfacción ni ha dado protagonismo a la mayoría de la ciudadanía, pues ha sido poco efectiva en la canalización de demandas, ha influido menos sobre las políticas públicas, y los escenarios mismos atraviesan por una crisis de legitimidad. La evidencia empírica ha mostrado que gran parte de estos espacios no pasan la prueba de la democracia, cuyos principios clave son la igualdad, el pluralismo político y la representación. Por lo mismo, muchos de ellos se han visto afectados por la tendencia a su corporativización.

La *profesionalización* es un resultado de la estatalización y la sobreoferta, pues cada vez es más común que sean activistas distritales y locales, antes que ciudadanos interesados, quienes asistan a los escenarios formales de participación. En la medida en que la práctica que se privilegia y reconoce es la asistencia a mesas, consejos, encuentros, asambleas –o como quiera que se denomine a los escenarios propuestos por el Gobierno distrital–, otras expresiones de interés ciudadano y problemáticas específicas que requieren atención esporádica y limitada en el tiempo se hacen invisibles en cierta medida. La “participación” así ha terminado por ser patrimonio de quienes concurren a encuentros con los Gobiernos distrital o local, cuya agenda o función es “participar” en sí mismo, más que canalizar preocupaciones de grupos y ciudadanos, o deliberar alrededor de aspectos de importancia pública.



### Tres énfasis en la acción

Al considerar las restricciones institucionales y la necesidad de remover los obstáculos que dificultan el ejercicio de la participación democrática, el IDH-Bogotá considera que la apuesta por fortalecer la democracia participativa pasa por trabajar en: los mecanismos de democracia directa, los nuevos modelos de movilización ciudadana (veeduría) y los movimientos sociales urbanos.

*Los mecanismos de participación política*, que implican herramientas de democracia directa (voto, plebiscito, consulta popular, referéndum, revocatoria del mandato, entre otros) para fortalecer la cultura cívica y el interés de los ciudadanos por la toma de decisiones colectivas. Con ello se apunta a por los menos dos de los tres objetivos anotados al principio de esta sección, porque: a) se mejora la comunicación entre Gobierno y ciudadanos, pero apelando a procedimientos que respetan el principio democrático esencial de “a cada ciudadano un voto”, evitando con ello los riesgos del “tumulto” y minimizando las posibilidades de “corporativización” o apropiación privada de lo público (los escenarios de decisión); y b) se fortalecen procedimientos institucionales y públicos para exigir cuentas a los gobernantes, entre ellos la revocatoria del mandato.

Con respecto a la inclusión de preocupaciones y reivindicaciones propias de minorías étnicas, sexuales, o a la protección del medio ambiente, no parece conveniente someterlas a la regla de mayorías que predomina en el uso de este tipo de mecanismos de participación política en la medida en que, como se explicó, bajo condiciones de democracia directa corren el riesgo de ser invisibilizadas.

*Nuevos modelos de participación que den voz*<sup>17</sup> a las otras formas de movilización ciudadana. Se trata aquí de trabajar sobre las instancias, procedimientos y mecanismos que potencien la voz de ciudadanos movilizados, desde un punto de vista más amplio que replantee la participación en los escenarios creados por el Gobierno distrital, pero que además reconozca la existencia de otros espacios y mecanismos de expresión de voces ciudadanas que pueden ser atendidos sin necesidad de que haya fusión con instancias gubernamentales locales. Con respecto a lo primero, se trata de evitar la proliferación y superposición de espacios locales de participación impulsados desde el Gobierno distrital, para más bien apostarle a promover la ampliación de la representación en algunos de ellos.

### Mejorar los escenarios

La idea sería trabajar en que más organizaciones y ciudadanos concurren a menos escenarios. Que haya más diversidad y, por ello, mayores experiencias de concertación que tiendan si no a resolver, por lo menos a hacer evidentes los dilemas de acción colectiva en la ciudad. Pero la pluralidad de actores aumentará si los escenarios son estratégicos, es decir, si la agenda de temas sometidos a deliberación es congruente con preocupaciones inmediatas o cercanas a los ciudadanos (provisión y cuidado de bienes públicos locales, inclusión de poblaciones con poca o ninguna relación con lo público, control del ejercicio del Gobierno en torno de bienes y servicios de impacto barrial o local), y si los mecanismos y reglas de juego no exigen dedicación permanente o exclusiva.

Una acción que puede mejorar las condiciones para que los escenarios de participación sean más intensos, pero con mayor pluralidad, es reducir la discrecionalidad de funcionarios directivos para escoger el tipo de organizaciones y asociaciones que deben ser escuchadas. Por ejemplo, aunque los consejos territo-

<sup>16</sup> Análisis recientes de este fenómeno se refieren a una manera de entender la participación en la que “[se] concibe a la sociedad civil como una entidad que, no obstante ser múltiple y plural, posee un ethos determinado, una teleología y razón histórica que cumplir: el desarrollo social. Mi posición es que tal perspectiva de sociedad civil niega su carácter público e institucional, trivializa su valor como instancia de asociación autónoma, y le adjudica tareas estatales que no tiene capacidad de cumplir” (Montúfar, 1996).

<sup>17</sup> Según Albert Hirschman (1977:28 y ss.), entendida como expresión de descontento ante un estado de cosas que los miembros de la organización –en este caso de la comunidad política– consideran como insatisfactorio y que tiene la potencialidad de alertar a los dirigentes y evitar el deterioro de la organización.



riales y sectoriales se asocian a la idea de participación ciudadana, la experiencia ha mostrado que estas figuras tienen una propensión a favorecer un tipo de organizaciones frente a otras, y a desfavorecer la expresión de intereses de por sí subrepresentados. El gran reto es, entonces, avanzar en una mayor autonomía para la convocatoria de los órganos de participación ciudadana.

De otra parte, la actividad de control y vigilancia de la gestión pública llevada a cabo por organizaciones sociales también amerita ser escuchada y respetada en su independencia. No se trata de que la administración distrital “cree” veedurías ciudadanas, sino más bien que asuma el compromiso programático y estimule prácticas para que los organismos burocráticos y de Gobierno sean más sensibles a las solicitudes y recomendaciones hechas por aquellas. En este contexto se pueden identificar tres grandes modelos de veeduría en la ciudad que deben seguir siendo respaldados.

### **Tres modelos de veeduría**

El primer modelo corresponde a las iniciativas de veeduría que provienen de la sociedad civil para desarrollar evaluación, seguimiento y monitoreo a la gestión pública distrital o de algún proceso político. Aquí se destacan experiencias como ‘Bogotá cómo vamos’ y ‘Concejo cómo vamos’, iniciativas de varias organizacio-



<sup>18</sup> La voz en el sentido de Albert Hirschman, es decir, los procesos de deterioro organizacional serían el resultado de la interacción de dos tipos de decisiones adoptadas por los miembros de una organización cualquiera (el Estado, la familia, un partido político, un club, etc.): a) se habla de la opción de *la salida* cuando los miembros de la organización deciden salirse de ella ante la insatisfacción que les produce la marcha de la misma; b) se habla de *la voz* cuando los costos de salirse de la organización son demasiado altos —de la familia, por ejemplo—, por lo cual el miembro descontento opta por expresar o manifestar su inconformidad, esperando que las cosas mejoren. Las interacciones entre *salida* y *voz* pueden acelerar o detener el proceso de deterioro de una organización. La *voz* sería la opción de la política, mientras que *la salida* sería una alternativa más propia del mercado.



nes y medios de comunicación. Este modelo no apela a instrumentos jurídicos, sino a técnicas de seguimiento y evaluación. Cuenta con una amplia autonomía frente a las autoridades gubernamentales y, casi siempre, su fuerza radica en la trayectoria o prestigio de las organizaciones que lo patrocinan y en la vinculación de medios de comunicación de importancia distrital o incluso nacional.

El segundo modelo son las veedurías que buscan hacer control social a los recursos públicos ejecutados por los programas y las políticas públicas distritales, o a los procesos de planeación local. Esta modalidad de veeduría goza de poca autonomía y depende del respaldo y la voluntad política de las entidades y funcionarios distritales y locales. Tienen de positivo el hecho de su especificidad y transitoriedad, pero su ámbito está restringido por la “conducción” de las entidades distritales.

El tercer modelo es el de las veedurías ciudadanas apoyadas e impulsadas por alguna institución de control horizontal, como la Contraloría y la Personería, con el fin de exigir rendición de cuentas, proteger el patrimonio público y defender derechos individuales y colectivos en la ciudad. Cuando las iniciativas provienen de demandas de la ciudadanía o de comunidades organizadas tienen un significativo margen de autonomía y mucha potencialidad para intervenir oportunamente ante amenazas al patrimonio público o al interés general. Se trata de veedurías activadas a partir de preocupaciones de la sociedad civil, que se apoyan en entidades estatales como la Contraloría y la Personería para presentar sus demandas y sus quejas.

### Democracia participativa y movimientos sociales urbanos

Con respecto al tercer aspecto de fortalecimiento de la democracia participativa, los *Movimientos sociales urbanos* son expresión fundamental de la diversidad, inherente al concepto mismo de ciudad y el resultado de la aglomeración de individuos heterogéneos en un espacio geográfico. Y los movimientos sociales urbanos son la manifestación más vital de esa pluralidad urbana que debe ser celebrada, promovida y protegida por la administración distrital. Los movimientos sociales urbanos tienen la potencialidad de expresar y, a veces, hasta de articular preocupaciones que surgen por la condición misma de vivir en la ciudad. No solo respecto a las reivindicaciones identitarias étnicas o de opción sexual, sino también a derechos que el enfoque del desarrollo humano considera merecedores de protección. Movilizaciones urbanas alrededor del acceso a la vivienda, o a los servicios públicos, llamados de atención frente a necesidades particulares que la ciudad plantea para grupos de jóvenes, mujeres o ancianos, son apenas una muestra de la potencialidad transformadora y la riqueza de opciones que pueden señalar sectores sociales organizados. Se trata de distinguir la participación desde una identidad o interés específico, más no por la condición igualadora de la ciudadanía, desde su definición como un todo amorfo.

La tarea aquí consiste en diferenciar tres grandes fuentes movilizadoras de la participación de los movimientos sociales urbanos para entender a cada una según las particularidades que la definen: a) por identidades distintas a la de ciudadano (opción sexual, mujeres, etnias); b) por problemas urbanos específicos (medio ambiente, espacio público, vivienda), y c) por la condición de consumidores o usuarios de servicios públicos (clientes). La condición de cliente crea un vínculo directo con las entidades prestadoras de servicios que, si se quiere, facilita escuchar las manifestaciones de descontento<sup>18</sup>.



UNA ACCIÓN QUE PUEDE MEJORAR LAS CONDICIONES PARA QUE LOS ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN SEAN MÁS INTENSOS, PERO CON MAYOR PLURALIDAD, ES REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD DE FUNCIONARIOS DIRECTIVOS PARA ESCOGER EL TIPO DE ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES QUE DEBEN SER ESCUCHADAS.

Al retomar la propuesta de Hirschman, dado que usualmente se trata de la provisión de servicios públicos en condiciones de monopolio, es importante que las entidades prestadoras sean conscientes de las potencialidades reparadoras que las voces de descontento tienen para mejorar su desempeño. Asumir con seriedad la atención de las quejas, reclamos y sugerencias, no tanto individuales sino de grupos organizados, es una forma de reconocer el contenido participativo de la democracia y al mismo tiempo crear oasis de legitimidad para el Gobierno. El margen de acción del Distrito aquí es muy amplio, incluso en los casos en que ha asignado a empresas privadas la provisión de los servicios públicos.

Al tratarse de identidades diferentes a las de ciudadano, la administración distrital tiene dos responsabilidades:

- Garantizar el respeto de sus derechos, impidiendo cualquier intervención pública o desestimulando las privadas que puedan producir discriminación. No se trata de atender las necesidades particularistas de los voceros o los miembros de la minoría, sino más bien de fortalecer sus propias capacidades para ejercer el derecho a ser y expresar en público su diferencia, y para responder ante amenazas a la vigencia de ese derecho, siempre que pueda estar suspendida o en peligro.
- Diseñar políticas públicas que tengan en cuenta la pluralidad y diversidad de la vida urbana y que, especialmente en el caso de las mujeres, sean transversales a la problemática de género. Hacer explícita la existencia de estas poblaciones y sus necesidades y garantizar el ejercicio libre de sus propios derechos es la mejor manera de impulsar prácticas democratizadoras que reconozcan la necesidad de su participación.

Al tratarse de problemas puntuales, además de celebrar el ejercicio de la ciudadanía activa, la administración distrital podría crear escenarios transitorios de diálogo administración-ciudadanos que permitan poner en común las visiones y alternativas de los interesados o afectados, tanto como construir consensos y asumir compromisos tendientes a resolver los problemas. La clave está en reconocer que la participación no siempre puede ser una actividad permanente –de hecho, no tendría por qué serlo–, y que oír la opinión de quienes se sienten motivados a hacerlo entraña en sí un beneficio para la consolidación de la democracia.

A manera de recapitulación: la democracia participativa, entendida como una oportunidad de la dimensión política de la ciudad, necesita estimular la cultura cívica en la sociedad civil, estimular las buenas prácticas, garantizar espacios para la diversidad, y mejorar los canales de comunicación entre estructuras gubernamentales distritales y locales y ciudadanas. Es necesario captar las manifestaciones de descontento frente a los deterioros en la calidad de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad de la administración distrital; fortalecer la ciudadanía activa, y celebrar y garantizar la pluralidad y heterogeneidad de la ciudad. Con gobernantes más sensibles, ciudadanos mejor informados y dispuestos, y valores de tolerancia y pluralismo, la profundización de la democracia será una meta alcanzable.

En resumen, se trata de “reorganizar la casa” de manera que se confieran tanto a la participación política, la cívica y la comunitaria sus justas dimensiones. En las democracias actuales (de masas) no cualquier tema puede someterse a la aclamación de las mayorías, o decidirse en escenarios participativos. En muchas



EL INFORME SE INCLINA POR EL CAMINO DE QUE SEA EL ALCALDE MAYOR QUIEN SELECCIONE DIRECTAMENTE A LOS ALCALDES LOCALES, PARA QUE RESPONDA POR SU DESEMPEÑO POLÍTICO, MANTENGA CON ELLOS DEPENDENCIA FUNCIONAL Y TENGA LA POSIBILIDAD DE EXIGIRLES CUENTAS Y RESPONSABILIDADES FRENTE A LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS QUE LES HAYAN SIDO ASIGNADAS.

circunstancias, la representación política es el mecanismo más democrático para decidir. El voto por representantes expresa la preferencia por un partido, o por una propuesta política que articula y organiza a grupos de individuos en torno de una cierta manera de ver el mundo, y esto es crucial para resolver los dilemas colectivos de las sociedades modernas. Sin duda, hay asuntos que pueden ser objeto de deliberación y decisión directa de aquellos ciudadanos afectados; pero, en tales casos lo más importante es garantizar que todos los involucrados puedan expresarse, cuidando siempre de preservar con celo garantías plenas para las minorías.

Por último, la administración distrital tiene la tarea de aclarar la situación, de manera que no haya ni deslegitimación de la política, ni frustración por promesas incumplidas por la participación. El reto es que la ciudad cuente con instituciones sólidas y legítimas de la democracia representativa y que la participación fortalezca el contenido de la representación y la cultura cívica. El complemento habrá de mejorar el gobierno y facilitar su control, de manera que los ciudadanos amplíen el espectro de sus oportunidades y avancen hacia el desarrollo humano.

## C. SEGURIDAD CIUDADANA

La convivencia pacífica y la seguridad frente al crimen son parte de las oportunidades de la ciudad en su dimensión política. La aglomeración urbana trae consigo ciertas maneras de convivir que involucran relaciones y códigos de comportamiento entre desconocidos. Saber qué esperar del otro tanto como confiar en barreras institucionales contra la trasgresión son elementos para avanzar hacia más oportunidades de desarrollo humano en la ciudad. Por eso, el Informe sostiene que el principal determinante de la baja criminalidad es cultural: la “sinonimia”, o cohesión social, bien resumida por Harold Pepinski en su aseveración: “el mejor policía es el que no se necesita”.

La consolidación de una ciudadanía activa e incluyente es el presupuesto básico para una mejor política de seguridad. La construcción de ciudadanía entraña un impacto profundo y duradero en la vida de cualquier sociedad. Formar ciudadanos autónomos que conviven bajo una ética de la civilidad y el respeto recíproco es el mejor antídoto contra la predación y el delito. En definitiva, en la medida en que se construye ciudadanía la seguridad mejora.

### 1. El enfoque de cultura como política pública

Antanas Mockus es reconocido como el principal impulsor del enfoque de la cultura ciudadana. Y este enfoque tiene mucho qué decir cuando se trata de construir caminos hacia la garantía de la seguridad humana. En materia de seguridad, la política pública de Mockus estuvo fundamentada en programas novedosos encaminados a mejorar el cumplimiento de las normas de convivencia, la autorregulación y la regulación recíproca, la solución pacífica de los conflictos y una mejor comunicación o expresión ciudadana en el arte, la cultura, el deporte y la recreación. Varias de estas acciones dan fe de cómo la denominada cultura ciudadana caló en el imaginario colectivo, y aumentó las condiciones de seguridad de la gente en la ciudad, aun cuando no necesariamente sus percepciones.

Además de la pura coerción, habrá más seguridad allí en donde hombres y mujeres cooperan e interiorizan comportamientos y restricciones para interactuar pacíficamente en el escenario urbano, de manera que se sientan parte

y protegidos por ese pacto mínimo de ciudadanía. La propuesta mockusiana parte de acercar o armonizar tres ámbitos de regulación de los comportamientos de los seres humanos: la ley, la moral y la cultura, “de modo que lo establecido en la ley sea interiorizado en la conciencia moral y fortalecido como regulación cultural”. El argumento ampliado plantea:

Podemos partir de la oposición entre dos tipos ideales de sociedad: aquellas donde lo moralmente válido cabe dentro de lo culturalmente válido, lo cual a su vez cabe dentro de lo legalmente permitido, y aquellas donde, como en la nuestra, abundan las incongruencias entre esos tres sistemas de regulación de la acción y la interacción. La nuestra, en especial por su diversidad cultural y su grado de segmentación social estaría más cerca del segundo tipo (Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan de desarrollo, 1994:39).

La consistencia y el origen académico de ese discurso (que por lo mismo no despertaba sospechas), aunados a un fuerte liderazgo carismático y a un triunfo electoral exento de vínculos partidistas y compromisos burocráticos, facilitaron la ejecución de acciones de gobierno que encontraron receptividad entre bogotanos ávidos de rumbo para una capital convertida en tierra de todos y, por eso mismo, en responsabilidad de nadie. El mayor respeto por las normas de tránsito –y en particular por los peatones– se convirtió en referente obligado para los capitalinos, al tiempo que en medidas emuladas por administraciones municipales propias y extranjeras; entre dichas normas están: visibilización de la cebra, ceder el paso, no atravesarse en los cruces, el ahorro voluntario de agua durante la crisis de Chingaza de 1996, el uso del cinturón de seguridad, la acogida general a la medida que prohibió el uso de pólvora en las festividades decembrinas, la resistencia civil contra la violencia y la “hora zanahoria”.

Vale la pena tratar de identificar tanto las condiciones estructurales como aquellas específicas de Bogotá que podrían explicar el éxito de programas de este tipo. Desde hace varias décadas la capital ha marcado diferencias frente a otros asentamientos urbanos del país: el desarrollo de su mercado interno es más sólido; su clase media es mayoritaria y depende menos de favores e intermediación política para acceder a bienes y servicios básicos; alcanzó su estabilidad demográfica; acoge la diversidad de todo el país; tiene una separación bastante aceptable entre las élites políticas y socioeconómicas, todo lo cual fue el telón de fondo que facilitó el triunfo electoral de un típico *out sider* como Antanas Mockus. En una ciudad en tránsito hacia la condición de megalópolis, con partidos políticos fragmentados y desprestigiados, el discurso académico y el origen no político de un personaje como Mockus se constituyeron en los ingredientes finales que le allanaron el camino para ganar las elecciones. A esto hay que sumar las características particulares de un personaje formado en la lógica de la academia y dueño de enormes cualidades mediáticas.

Con un contexto adecuado y un protagonista excepcional, la autorregulación como camino para aplicar la fórmula de acercar lo moralmente válido a lo culturalmente aceptado y, por último, a lo legalmente permitido, cayó en terreno fértil. Se trataba de una salida novedosa que, en apariencia dependía más de la voluntad de cada uno de cambiar sus hábitos y que planteó una esperanza



frente al déficit de la esfera pública y los graves problemas de convivencia que aquejaban a una ciudad en proceso de maduración.

Ahora, pese a que las condiciones descritas podrían considerarse excepcionales, el hecho es que gran parte de ellas son inherentes al proceso de consolidación de una ciudad capital y a su transformación en megalópolis. De allí que, aún sin Mockus, las condiciones para la receptividad del discurso de la cultura ciudadana, sus programas y propósitos iniciales tienen mucho potencial para mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad, como mínimo, mediante programas orientados a: a) promocionar el conocimiento de las normas y conductas que las leyes estipulan como esencia de los deberes y derechos de los ciudadanos de Bogotá; b) interiorizar en la conciencia individual de la población la importancia de actuar bajo los principios y valores que representan dichas normas, y c) promover una cultura de actuación individual e intercambio social en la ciudad de acuerdo con las normas y reglas de juego establecidas.

La difusión, interiorización y promoción de una cultura ciudadana deben ir, en todo caso, acompañadas de estrategias de sanción social, campañas educativas, sanciones económicas y acciones coercitivas.

## RECUADRO 5.2

### SEGURIDAD PRIVADA EN BOGOTÁ: AMENAZAS Y OPORTUNIDADES

La creciente oferta de servicios de vigilancia y seguridad privada en Bogotá y Colombia no es un fenómeno aislado de las tendencias globales. En el ámbito mundial esta industria, que viene creciendo al 7% anual, alcanzará un mercado de 200.000 millones de dólares en 2010 (Ramírez Arbeláez, 2007), e ingresos operacionales por 137 billones de dólares en 2008 (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 2008). Estados Unidos participa con el 38%, Europa Occidental con el 30%, Asia-Pacífico con el 16%, América Latina con el 7% y Europa Oriental, África y Oriente Medio con el 4%. En el país del norte, cinco empresas líderes concentraban en 2006 el 51% del mercado, y en Europa apenas cuatro controlaban el 35% del mercado.

Los expertos atribuyen el fenómeno a la finalización de la Guerra Fría, la reducción del pie de fuerza y la consecuente disponibilidad de personal militar altamente calificado, la demanda de servicios alimentada por la guerra en Irak y la expansión de las amenazas terroristas. La oferta ha sido colmada por conglomerados que desarrollan y comercializan tecnologías de información y comunicación, equipos de vigilancia electrónica, reclutamiento de personal, servicios de guardaespaldas y protección de infraestructura (Ramírez Arbeláez, 2007).

El reto de Bogotá está en capitalizar a su favor los aprendizajes internacionales de modo que, por encima del negocio, esta industria sirva también para garantizar la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Guardadas proporciones, las dinámicas, amenazas y oportunidades del sector en la gran urbe se parecen a las mundiales y, probablemente, serán más afines en la medida en que se consolide la megalópolis.

#### Algunas pistas sobre Bogotá y Colombia

En Colombia los ingresos operacionales del sector para 2008 se calculan en tres billones de dólares, que corresponden a cerca del 0,9% del mercado global (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, 2008). Entre enero de 1994 y agosto de 2007 los servicios de vigilancia y seguridad privada crecieron 360%, con un promedio anual de 15%, al pasar de 763 a 3.511 servicios, según el registro oficial para todo el país. El cuadro 1 ilustra algunas de las características del sector.

En Bogotá, en julio de 2007 la Superintendencia tenía registradas 1.394 empresas prestadoras de todos los diferentes tipos de servicio de vigilancia, el 57% de las cuales fueron constituidas entre 1993 y 2007. El 71% de ellas eran pymes (pequeñas 61%, medianas 10%), el 23% microempresas y el 3% grandes empresas.

## 2. Más claves para el éxito en seguridad ciudadana

Los estudiosos no están de acuerdo cuando se trata de explicar por qué hay mejores resultados en los indicadores de seguridad entre una u otra ciudad. En esa ciencia o protociencia que es la criminología hay pocas certezas y bastante ideología. Y aunque hoy se saben algunas otras cosas, sigue siendo verdad que no está claro cuál sea la importancia relativa de los varios factores individuales o contextuales, objetivos o subjetivos, situacionales o estructurales, que influyen sobre el delito.

Sin remontarse a las grandes teorías subculturales, marxistas, interaccionistas o de control social, existen cuatro corrientes o escuelas intermedias que inspiran otros tantos enfoques o modelos de política frente al crimen urbano. La escuela de la solidaridad, la escuela de la sanción, la escuela de la oportunidad y la escuela de los factores de riesgo. Para unos se trata más que todo de aumentar la cohesión, de aprender la convivencia; para algunos, la prioridad es capturar y castigar al delincuente; para otros, importa más reducir los incentivos y oportunidades para que haya delitos, y los que restan proponen concentrarse en los denominados disparadores de la conducta delictuosa.

### CUADRO 1

**COLOMBIA**  
Servicios de vigilancia y seguridad privada, 2007 (en porcentajes)

TIPO DE SOCIEDAD		COBERTURA POR SECTORES		TIPO DE SERVICIO	
Sociedades limitadas	65	Residencial	27	Departamentos de seguridad	38,0
Personas naturales	21	Comercial y servicios	24	Asesores, consultores, investigadores	26,0
Empresas asociativas de trabajo	6	Industrial	18	Empresas de vigilancia con armas	15,0
Empresas unipersonales	5	Financiero	8	Inscripción, registro de equipos técnicos	13,0
Sociedades anónimas	2	Público	7	Empresas de vigilancia sin armas	2,0
Otras	1	Energético y petrolero	5	Escuelas de capacitación	2,0
		Educativo privado	4	Cooperativas de seguridad	1,0
		Aeroportuario	4	Departamentos de capacitación	1,0
		Otros	2	Empresas de blindaje	1,0
		Transporte y comunicaciones	1	Transporte de valores, arriendo de carros blindados, servicios especiales y comunitarios	1,0

Fuente: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

### Amenazas

Como es improbable que en el futuro se revierta su crecimiento mundial, acompañado de un relativo estancamiento del pie de fuerza policial, en los países democráticos, donde el mercado determina la asignación de recursos y las decisiones económicas, la seguridad privada es considerada un servicio rentable que agrega valor. Sin embargo, responde más a valores cercanos a la “autoayuda” que a la protección de derechos fundamen-

tales, es más disuasiva y conciliadora que sancionadora, se preocupa más por los resultados que por reglas y procedimientos, y atiende más a criterios de eficiencia que a la mesura, la equidad y el respeto y protección de los derechos de las personas (Ramírez Arbeláez, 2007).

En el orden mundial, las empresas del sector siguen siendo vulnerables por altos niveles de corrupción y violencia, o por la frecuente rotación del personal contratado y de los clientes, debido a insatisfacción con el servicio. Por



En otras latitudes abundan los argumentos y las mediciones en favor o en contra de esas varias escuelas. Pero la controversia consiste en cuáles sean los factores decisivos, pues nadie pone en duda que aquellos cuatro tipos de medidas contribuyen a la seguridad en algún grado. Y en estas condiciones se diría que el éxito de Bogotá se debe sencillamente a que no se optó por uno de los cuatro enfoques, sino que se usaron todos y se combinaron de modo afortunado. En los últimos quince años se ha empleado el enfoque de solidaridad o de cultura ciudadana, al que ya se hizo referencia; sin dejar de lado el de captura y sanción o mano dura, el de reducir los incentivos y oportunidades para delinquir y el de factores de riesgo o epidemiología.

Intervención urbanística sin cultura ciudadana podría haber terminado en arrebato decorativo. Cultura ciudadana sin entornos adecuados para su ejercicio probablemente aparecería como pose intelectual. El aumento de la coerción estatal sin ciudadanía activa pudo habernos llevado por la ruta del autoritarismo. Y, por supuesto, el interés por la estadística y el afán por la prevención del riesgo, en especial de poblaciones vulnerables, podrían haber hecho poco sin autoridad, sin entornos adecuados y sin receptividad ciudadana. Felizmente, el resultado combinado de aquellas cuatro estrategias fue la mejora sostenida de la seguri-

## RECUADRO 5.2



eso es muy importante que el Estado las reglamente con precisión, les practique permanente veeduría operacional y les audite su capacidad institucional.

La nación y el Distrito tienen el reto de convencer a una ciudadanía escéptica de que las regulaciones estatales buscan garantizar el cumplimiento de los estándares técnicos, legales y éticos, y no simplemente favorecer el mercado o expandir la industria y, sobre el particular, cabe formular los siguientes interrogantes:

- ¿Qué significa esta situación en Bogotá, donde los costos de la vigilancia privada, los seguros, la protección de vehículos—blindaje, vidrios polarizados, películas de seguridad, alarmas y otros dispositivos—, y la vigilancia electrónica y el monitoreo alcanzaron en 2005 los 5,3 billones de pesos, mientras los aportes del Distrito y la nación llegaron apenas a 0,5 billones? (Contraloría Distrital, 2005).
- ¿Qué y cómo hacer regulación cuándo el mismo año la Asociación Nacional de Seguridad Privada (Andevip) estimaba que 350 empresas de vigilancia y celaduría no cumplían con los requisitos legales, y que entre 150.000 y 180.000 personas prestaban estos servicios de manera informal?

- ¿Cómo intervenir las empresas que funcionan sin licencia de funcionamiento, carecen de la autorización previa de la Superintendencia, ofrecen el servicio con horas extra sin la autorización del Ministerio de la Protección Social, cumplen con tareas no autorizadas, sin el uniforme exigido legalmente, o incluso sin capacitar profesionalmente al personal? (Ramírez Arbeláez, 2007).

- ¿Cómo obligar la inscripción ante la Superintendencia del ramo de 345 (25%) de las 1.394 empresas que en julio de 2007 estaban registradas en la Cámara de Comercio, pero no en la entidad nacional que las vigila y regula? (Cámara de Comercio, 2008).

- ¿Será suficiente el acuerdo interinstitucional de mayo de 2008, según el cual la Cámara de Comercio solo registrará en términos mercantiles a las empresas que presenten el certificado de la Superintendencia?

### Oportunidades

La seguridad privada legalizada y bajo supervisión estatal aporta elementos innovadores a la prevención y vigilancia a cargo de la Policía, porque enfoca su eficiencia en función de necesidades concretas de los clientes en ámbitos específicos de la vida cotidiana. Además, facilita

dad, que bien ha merecido reconocimiento internacional y ha recibido atención nacional (varios proyectos de la administración de Sergio Fajardo en Medellín y el programa nacional de departamentos y municipios seguros, liderado por la Policía Nacional, son buenos ejemplos de réplica del modelo bogotano).

La seguridad en Bogotá ha sido, pues, el fruto de una serie de decisiones combinadas y acumulativas de los últimos gobiernos distritales, que en actitud responsable construyeron sobre lo construido, respetaron aprendizajes, replicaron buenas prácticas, pero además se arriesgaron a innovar e intervenir en aquellos aspectos sobre los cuales quedaban tareas pendientes. La política de seguridad de Bogotá es, si se quiere, un conjunto de prácticas de gobierno que va más allá de cualquier programa específico o de la administración de turno.

De allí que corresponda continuar con la tarea de identificar retos y hacer propuestas que preserven lo alcanzado, en la perspectiva de que la seguridad es parte esencial del desarrollo humano. La seguridad es para la gente: para que ejerza sus derechos, amplíe sus opciones y aumente sus capacidades. Aunque se ha hecho mucho, hay varios asuntos pendientes relacionados con la gestión de la seguridad.

relaciones de cooperación y articulación en múltiples escalas y niveles de trabajo para mejorar la percepción de los clientes y el disfrute del servicio. Algunas de esas prácticas han sido incorporadas con éxito por la policía comunitaria de Bogotá, para fortalecer el entramado social mediante la creación de redes sólidas de individuos, organizaciones e instituciones y la materialización de la convivencia y la seguridad ciudadanas como bienes públicos coproducidos por la sociedad en su conjunto (Ramírez Arbeláez, 2007).

Los vigilantes o guardas de seguridad no son una fuerza de choque, pero sí pueden suministrarle a la Policía información útil y oportuna para evitar la comisión de delitos en los entornos urbanos en los cuales prestan sus servicios. Con ese propósito se crearon en el ámbito

nacional las redes de apoyo y seguridad ciudadana, a las cuales pertenece el 98% de las empresas encuestadas por la Cámara de Comercio.

Si actúan bajo el liderazgo de la Policía sin suplantarla, las redes pueden contribuir a la prevención o reducción de la criminalidad disuadiendo los incentivos criminales, asumiendo actitudes de alerta, adoptando medidas de control apropiadas y manteniendo altos sus niveles de eficiencia técnica y profesional. Dado que el 62% de las empresas presta servicios de vigilancia con medios electrónicos, esa infraestructura tecnológica debería generar sinergias con el sistema público de vigilancia, siguiendo claros protocolos de cooperación e intercambio de información (Cámara de Comercio, 2008).

### Referencias bibliográficas

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). 2008. Caracterización del servicio de vigilancia y seguridad privada en Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social y Dirección de Seguridad y Convivencia, CCB. Presentación en Power Point, con motivo de la presentación de la *Guía para la contratación y prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada*. Mayo 15. El documento electrónico se encuentra en: [http://camara.ccb.org.co/documentos/2571\\_PRESENTACION\\_EVENTO-SVSP\\_\(Mayo\\_14-08\)\\_DEF.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/2571_PRESENTACION_EVENTO-SVSP_(Mayo_14-08)_DEF.pdf)

Contraloría Distrital. 2005. *Informe sectorial: estudio económico financiero de la seguridad en Bogotá, D.C.*

Ramírez Arbeláez, Rubén Darío. 2007. Secretaría de Gobierno de Bogotá. Memorando de respuesta a una consulta del IDH-Bogotá.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en Freedomian Group. 2008. <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1094&download=Y> (consulta: 24 de mayo de 2008) y [www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1095&download=Y](http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1095&download=Y), (consulta el 24 de mayo de 2008).

IDH-Bogotá 2008.



FORMAR CIUDADANOS  
AUTÓNOMOS QUE  
CONVIVEN BAJO UNA  
ÉTICA DE LA CIVILIDAD Y  
EL RESPETO RECÍPROCO  
ES EL MEJOR ANTÍDOTO  
CONTRA LA PREDACIÓN  
Y EL DELITO. EN  
DEFINITIVA, EN LA  
MEDIDA EN QUE SE  
CONSTRUYE CIUDADANÍA  
LA SEGURIDAD MEJORA.

### 3. La importancia de la coerción

Los logros en seguridad ciudadana hubieran sido imposibles, de no ser por la adopción de complejas decisiones orientadas a hacer más eficientes y articuladas las instituciones responsables por la investigación criminal y la sanción del delito. Hubo pues un aumento sin precedentes en los recursos asignados por el Distrito al Fondo de Vigilancia y Seguridad, que se multiplicaron nueve veces entre 1992 y 2003. Esta inversión masiva se orientó a fortalecer los equipos de la Policía, a estructurar un Centro Automático de Despacho, a construir nuevos CAI, a capacitar personal, y a crear la policía comunitaria; también se llevaron a cabo programas para involucrar a la ciudadanía, de los cuales las escuelas de seguridad ciudadana y los frentes de seguridad local son apenas los ejemplos más difundidos.

El diseño, la ejecución y la evaluación de la política de seguridad fueron institucionalizados y se concertaron escenarios de planeación y articulación entre las distintas instituciones que compartían responsabilidades en torno del problema, por medio de los consejos distritales de seguridad y los comités de orden público, donde tuvieron asiento representantes de alto nivel de la Policía, el Ejército, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal, entre otros. La cárcel distrital recibió una enorme atención y se destinaron recursos importantes para su adecuación logística, tratando, además, de mantener su autonomía misional, pese a las presiones permanentes de la nación por saturar el cupo carcelario disponible.

A la par con esas tareas propias del Distrito, la década de los noventa asistió a una intervención de choque frente a la delincuencia mediante la creación y puesta en funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación y el revolcón institucional que trajo consigo, lo cual se catalizó en un círculo virtuoso con las intervenciones del Gobierno de la capital. El resultado fue una disminución sostenida de los principales índices de criminalidad urbana, en particular de la tasa de homicidios, tendencia de la cual todavía somos beneficiarios.

#### Criminalidad y el impacto del conflicto armado

Aun cuando Bogotá como espacio geográfico no haga parte de las manifestaciones más dramáticas del conflicto armado, algunos de sus efectos y características inciden en los comportamientos delincuenciales de la criminalidad urbana. Las mafias que controlan prostíbulos, sanandresitos o mercados de abastos, las redes delincuenciales nativas que en el transcurso de las últimas décadas han experimentado procesos de sofisticación criminal, así como las pandillas y milicias que regulan la criminalidad de algunos barrios subnormales, tienen una influencia determinante en estas lógicas de criminalidad organizada y dominio territorial, al tiempo que son, en buena medida, producto de las formas de dominio y criminalización desarrolladas por paramilitares, guerrillas y narcotraficantes desde fuera de la ciudad.

#### Mafias

El escenario en donde los efectos del conflicto armado se manifiestan con más claridad en Bogotá está en las “grandes ligas” de la criminalidad organizada: las mafias. Para este tipo particular de delincuencia, las propuestas de política pública requieren de un mayor grado de complejidad y no pueden diseñarse

exclusivamente partiendo del desmantelamiento de las estructuras mafiosas. La estrategia debe ser más ambiciosa y atacar la regulación de prácticas criminales. Es decir, eliminar las superestructuras criminales que controlan ciertos negocios lícitos e ilícitos, y buscar la extinción de prácticas criminales asociadas a los mercados de contrabando, las ventas de alucinógenos en “ollas” y la especulación de precios en los mercados de abastos, antes que limitarse a la sola captura de la célula criminal encargada de regular tales mercados.

Es importante romper y denunciar cualquier nexo que las mafias puedan tener con actores del conflicto que basan su poder en otras regiones del país, pues guerrillas y paramilitares encuentran en el mundo mafioso un caldo de cultivo dónde difundir todo el conocimiento y las tecnologías delincuenciales desarrolladas a partir de la criminalización progresiva del conflicto colombiano.

Para hablar de propuestas de política pública para el control sobre la mafia, el IDH-Bogotá considera recomendable seguir dos lineamientos:

- Recuperar la regulación estatal: dada la capacidad que tienen las estructuras mafiosas para reciclarse en un contexto vulnerable a la criminalidad organizada como el colombiano. Una estrategia exitosa exige la recuperación de la regulación estatal sobre aquellas actividades ilegítimamente controladas





por grupos criminales. De manera progresiva deben crearse los mecanismos y las normas que les permitan a las instituciones intervenir en escenarios como sanandresitos, mercados de abastos y zonas de tolerancia.

- Minimizar los efectos colaterales donde no haya espacio para la regulación estatal: en muchas actividades controladas por la mafia es imposible la creación de mecanismos de regulación estatal. El Gobierno de la ciudad simplemente no puede pretender establecer reglas para el mercado de la droga, las oficinas de cobro o el tráfico de mercancías robadas. Sin embargo, es preciso minimizar los efectos colaterales en estas actividades ilícitas, lo cual no siempre se logra persiguiendo directamente a los autores materiales de los delitos. De hecho, en algunos casos tal persecución bien puede agravar el problema, por ejemplo, dispersando a la población drogodependiente, dificultando con ello su control, o empujando a los traficantes de bienes robados hacia prácticas delictivas más lesivas de la vida e integridad de las personas. La estrategia debe considerar estos posibles efectos antes que pensar en una lógica unidireccional de causa-efecto al estilo “perseguir a los autores del delito hará que este desaparezca”.

### Los costos de la vida urbana: la criminalidad ordinaria

#### Criminales profesionales

En esta categoría la clave está en la sofisticación de los organismos de inteligencia para dismantelar a bandas dedicadas a delitos como el paseo millonario, robo de apartamentos, asalto a bancos, lavado de activos, procesamiento de drogas, etc., de modo que sea posible capturar, judicializar y mantener cautivos durante largos periodos a sus perpetradores.

- La reacción de la fuerza pública: la principal ventaja que tienen las organizaciones criminales sobre las fuerzas de seguridad del Estado es su capacidad de cometer sus acciones en forma rápida y contundente, sin apenas dejar tiempo a la policía y demás organismos para reaccionar. El objetivo es entonces mejorar la capacidad de respuesta de la Policía, y esto se lograría por medio de una ecuación con tres variables: acceso, movilidad y colaboración ciudadana.

El acceso implica revisar la distribución espacial, tanto del personal policial como de la infraestructura de estaciones y centros de atención inmediata, atendiendo al mapa de la criminalidad organizada en la ciudad. Desconcentrar y optimizar los recursos policiales actuales constituye un vector fundamental para mejorar los tiempos de respuesta frente a los golpes de las empresas criminales.

Las limitaciones de movilidad pueden atacarse por medio de dos vías: a) más y mejores medios de transporte para la Policía (el mantenimiento mecánico y el suministro oportuno de combustible suelen ser cuellos de botella que requieren atención), y b) más y mejores equipos de comunicaciones entre los miembros de la institución policial.

Lo anterior sería insuficiente si no hay herramientas para recibir y atender las denuncias de la ciudadanía. No se trata aquí de los frecuentes e injustos reproches de la Policía por una real o imaginada actitud apática de los ciudadanos frente a la denuncia –pues este tema mereció un replanteamiento

cuando se hizo referencia a la construcción de ciudadanía–, si no de que la institución policial cuente con medios técnicos que le faciliten recibir, clasificar y asignar muy rápidamente los casos reportados según criterios de jerarquización establecidos con anterioridad. Además de hacer más eficientes las posibilidades de respuesta policial, este mecanismo fortalecería la legitimidad de la institución y contribuiría a mejorar la percepción ciudadana sobre la seguridad en la ciudad.

- Fortalecimiento de grupos especiales de diferentes fuerzas para la individualización, captura, judicialización y reclusión de organizaciones de alto riesgo de desestabilización de la seguridad: el incremento en la complejidad de las organizaciones criminales obliga a reforzar “escuadrones” o “fuerzas policiales de tarea conjunta” dedicadas a combatir a bandas o manifestaciones muy particulares de criminalidad como el “paseo millonario”, el “fleteo” o el hurto a vehículos; incluso, podrían dirigirse al desmantelamiento de organizaciones específicas. El énfasis de estos grupos especializados no debe enfocarse tanto en la capacidad de choque y enfrentamiento con delincuentes bien armados, sino en la disponibilidad de sistemas y la formación de grupos de inteligencia altamente profesionalizados.
- Dotación de tecnología para inteligencia y recolección de material probatorio para agilizar la aplicación de justicia: la disponibilidad de nuevas tecnologías ha marcado una revolución tanto para las fuerzas encargadas de evitar el crimen, como para los individuos y grupos criminales. En el caso colombiano, los delincuentes se han hecho a una dotación de tecnología que muchas veces sobrepasa la capacidad de respuesta del Estado, debido a los enormes ingresos que capta la criminalidad organizada. Así las cosas, las inversiones para ganar el pulso tecnológico con los criminales en la ciudad se hacen inaplazables (equipos de comunicación o interceptación, cámaras, bases de datos, registros de huellas, identificación por ADN, entre las principales).
- Endurecimiento de penas: la evidencia internacional muestra que, en el caso de criminales de carrera, las probabilidades de reincidencia luego de pagar penas en prisión son significativamente altas. En consecuencia, tiene sentido incrementar la duración de los castigos, en un entorno criminal donde los riesgos de captura son bajos y en el que se habla de crímenes de alto impacto con riesgo de muerte y lesiones para los ciudadanos. Veinte años efectivos en prisión para un delincuente de 30 años de edad significan, en la práctica, el fin de su carrera criminal y un mensaje contundente para quienes se dedican al oficio. Pero este es un tema de aquellos varios que, como se ha señalado a lo largo del Informe, involucran un diálogo complejo y una relación más fluida con el Gobierno nacional.

#### **Criminales rasos**

Se refiere a una criminalidad de subsistencia, frente a la cual los esfuerzos deben orientarse, sobre todo, a prevenir su aparición, pues esta tiene unos altísimos costos en términos de percepción de seguridad entre la ciudadanía que usa y quiere disfrutar de corredores y espacios públicos, y por la congestión que produce sobre el aparato institucional de justicia penal. El “raponazo” de una cartera o de una joya representa un desgaste profundo para una sociedad que debe invertir tiempo





y dinero en servicios de justicia, frente al modesto valor relativo que usualmente tienen los objetos hurtados por esta “delincuencia de bagatela”. Hacer intransitable una calle o alameda pública por la presencia de “carteristas” o deteriorar la imagen de la ciudad por lesionar la integridad física o los bienes de un turista, no se compadece con la motivación de economía de subsistencia de quienes se dedican a estas actividades delincuenciales.

Así las cosas, las estrategias en materia de criminales rasos deben enfocarse en la disuasión, para obligarlos a recurrir a formas de inserción en el circuito económico dentro de la legalidad, sobre todo aprovechando las oportunidades que ofrece una ciudad que se moderniza. Preferiblemente, los mecanismos disuasivos deben concentrarse en corredores viales y áreas públicas de gran valor simbólico y de uso entre la ciudadanía. Las propuestas apuntan a:

- Más pie de fuerza: los criminales rasos, usualmente poco organizados y sin mucha necesidad de planear sus “golpes”, son más bien optimizadores de oportunidades. Y estas surgen donde, por ejemplo, hay poca o ninguna vigilancia policial o, en general, donde las probabilidades de impunidad son altas. Una condición indispensable para ejecutar una política sostenida de seguridad de los entornos que, además, dificulte la acción del pequeño delincuente es la presencia de agentes policivos. Bogotá está por debajo de los estándares internacionales que hablan de un policía por cada quinientos habitantes, luego, aumentar el número de policías con su respectiva infraestructura y soporte logístico debe seguir siendo una preocupación de las autoridades distritales, necesariamente compartida con las nacionales.
- La actualización en sistemas de comunicaciones y coordinación de la acción de la Fuerza Pública: como ya se mencionó, uno de los elementos básicos para brindar capacidad de reacción a la Policía son los sistemas de comunicaciones. Una estrategia efectiva de disuasión es demostrar que la Fuerza Pública tiene una alta capacidad de reacción frente a la ejecución de un delito, y en ello la mejora de los sistemas de comunicación y coordinación desempeñan un papel determinante.
- El uso de la vigilancia por cámaras: las inversiones en cámaras para vigilar las zonas donde sucede el grueso del comercio y la actividad de la ciudad es una medida bastante útil. Aunque estudios en otros países y en la capital misma muestran que este tipo de tecnología no produce efectos en la reducción de la delincuencia en términos agregados, pues los criminales desplazan sus actividades a otras zonas, sus bondades son reconocidas para recuperar la seguridad de un área específica. Las cámaras también facilitan la recolección de material probatorio, que no es vulnerable a la intimidación que pueden ejercer los delincuentes sobre testigos y denunciantes.

#### **La perspectiva institucional: policías y vigilancia privada**

La Policía Metropolitana es considerada como la primera instancia que interviene en el proceso penal. Los policías suelen llegar antes que ninguna otra institución a la escena del crimen y por ello son los primeros que recolectan información pericial, pero hay serias limitaciones en la capacidad de los policías de vigilancia para iniciar una cadena de custodia y proteger las pruebas de modo correcto. Esto no parece suceder con aquellos especializados en funciones de policía judicial (Sijín o Dijín): en estos casos, el punto está en el elevado número de



órdenes de trabajo por investigador. El volumen de trabajo y la poca disponibilidad de recursos impiden adelantar investigaciones de manera técnica y eficiente, situación que afecta seriamente la implementación del Sistema Penal Acusatorio (SPA).

Otro asunto relevante es el papel de la Policía Metropolitana y su organización en el territorio del Distrito. Para algunos, los problemas de seguridad son territoriales y deben enfrentarse a partir de allí. Este argumento es parcialmente correcto. Los delitos ocurren en un territorio, pero eso no significa que en la estructura administrativa correspondiente exista la capacidad organizacional para enfrentar sus diversos tipos. Hay conductas delictivas que por su naturaleza deben combatirse desde el nivel central, como lo son el hurto de automotores o el secuestro. En ese sentido, no se puede, por ejemplo, justificar la lucha contra el crimen organizado desde una perspectiva local.

La experiencia de la Policía Metropolitana y su estrecha relación con las autoridades distritales ha permitido una curva de aprendizaje acelerada en las dos últimas décadas. El apoyo financiero del Fondo de Vigilancia y Seguridad y la interlocución con la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad han permitido consolidar aprendizajes y construir confianza, especialmente en torno del control de los delitos de alto impacto: homicidio, lesiones personales, hurto a residencias, asalto a establecimientos comerciales, hurto de vehículos y atracos bancarios. Sin embargo, aún hay prejuicios que dificultan a los policías comprometerse en la consolidación del SPA. El principal es la desconfianza en la justicia, manifiesta en la creencia de que fiscales y jueces dejan libres a los delincuentes capturados. Antes que a la estricta aplicación de las reglas propias del debido proceso en un Estado Social de Derecho, los “policiales” atribuyen la liberación de capturados, sin el lleno de requisitos legales, a una aparente permisividad de las autoridades judiciales que desmotivaría los esfuerzos de quienes invierten tiempo y arriesgan su integridad física por enfrentar directamente a la delincuencia.

Otro asunto que merece especial atención es el funcionamiento de los sistemas de control interno, y de promoción y evaluación del desempeño institucional. En el primer caso, hay fallas identificadas que impiden detectar a tiempo y con claridad los actos deshonestos de algunos miembros, tanto como los cuellos de botella en materia de procesos y procedimientos que dificultan la eficacia de la acción policial, obrando en desmedro del prestigio y legitimidad de la institución. En segundo lugar, el sistema de evaluación no pocas veces entraña incentivos perversos que premian el reporte individual de “positivos”, sin considerar la importancia de la cooperación interinstitucional o de las condiciones mismas en que aquellos se producen. Los resultados engañosos en materia de avances en combate a la criminalidad, tanto como el aumento de las violaciones de derechos fundamentales o de los abusos de autoridad, son consecuencia de una falta de cuidado en el momento de establecer los criterios de evaluación de la gestión policial.

Además de los anteriores elementos de índole distrital, las propuestas en la estructura organizacional y normativa de la Policía en Bogotá pasan por el tema de la especialización de esa fuerza en funciones de vigilancia, convivencia y persecución criminal, pero la formación de sus miembros hasta ahora ha estado dirigida a enfrentar las amenazas contra el orden constitucional. La intensidad y prolongación del conflicto armado colombiano condujo a un equiparamiento de la función típicamente policiva con funciones militares (orden público, fumigación



LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ HA SIDO, PUES, EL FRUTO DE UNA SERIE DE DECISIONES COMBINADAS Y ACUMULATIVAS DE LOS ÚLTIMOS GOBIERNOS DISTRITALES, QUE EN ACTITUD RESPONSABLE CONSTRUYERON SOBRE LO CONSTRUIDO, RESPETARON APRENDIZAJES, REPLICARON BUENAS PRÁCTICAS, PERO ADEMÁS SE ARRIESGARON A INNOVAR E INTERVENIR EN AQUELLOS ASPECTOS SOBRE LOS CUALES QUEDABAN TAREAS PENDIENTES.

de cultivos), lo que ha terminado por dejar en segundo plano la necesidad de especialización en los oficios propios de los cuerpos de Policía de los modernos Estados liberales. A esto se agregan las urgencias por conformar unas fuerzas de seguridad estatales encargadas del manejo de una situación agobiante de conflicto interno, en medio de la explosión crónica de grupos narcotraficantes. Este último hecho desencadenó el relajamiento de las funciones de control interno y facilitó situaciones de corrupción sustentadas en la capacidad de infiltración de los empresarios de la droga.

#### Ámbitos de acción

A partir de lo anterior, el Informe propone actuar sobre varios ámbitos:

- Diferencias con el resto del país en el diseño, ejecución y control de una política policiva y en la relación de la Policía con las autoridades civiles: Bogotá es distinta del resto del país, de allí que requiera de políticas de seguridad y relaciones con la autoridad administrativa, sustantivamente diferentes. En materia de política pública, se deben establecer prioridades frente a las prácticas criminales que más daño le hacen a la ciudad con un balance que permita mantener la atención sobre ciertas conductas, reevaluarla sobre otras e introducir nuevas según la evolución de la situación de seguridad. Las conductas sancionadas por el Código Penal son más de 350, por lo que se requiere concentrar esfuerzos en aquellas que generan el impacto más negativo. Por eso, se habla de los delitos de alto impacto, es decir, aquellos que la sociedad y las autoridades consideran más dañinos. La Policía Nacional ha considerado bajo esta condición tradicionalmente los siguientes delitos: homicidio común, lesiones personales, homicidio culposo en accidente de tránsito y violencia intrafamiliar, buena parte de los cuales coincide con las prioridades de los últimos gobiernos capitalinos. Es pues imprescindible que las autoridades administrativa y policial hagan concertación sobre las prioridades, de manera que los recursos humanos, financieros y logísticos aportados por unos y otros se combinen de la manera más eficiente posible. De acuerdo con esta línea, es imprescindible continuar mejorando la capacidad de las autoridades administrativas para establecer lineamientos en política de seguridad, para ser receptivos frente a la experiencia y recomendaciones de los miembros de la policía en la elaboración de estos lineamientos, así como para evaluar en forma adecuada los logros policiales.
- Profesionalización de la función policiva: esto alude a la especialización de los miembros de la Policía en sus actividades de vigilancia, convivencia, persecución a la criminalidad, gestión y logística. Más que una fuerza donde cada miembro conozca un poco de cada cosa, la ciudad necesita un cuerpo policivo dividido en tres ramas especializadas: funciones de vigilancia y convivencia, criminología y logística. Para vigilancia y convivencia debe asignarse la mayor disponibilidad de agentes con buena formación en estos temas. La vigilancia tiene que especializarse en capacidad de reacción, y en avanzadas iniciales de recolección de información en el terreno y tratamiento de escenas del delito y material probatorio. Por ello, su labor debe estar centralizada de forma que la información y pruebas recolectadas sean evaluadas y utilizadas en una misma instancia operativa. Lo contra-



rio debe recomendarse para el tema de convivencia; aquí las relaciones de confianza entre agentes y población barrial o local son más convenientes. La descentralización aquí debe ser la regla.

La especialización en criminología exige una élite de policías expertos en labores de inteligencia humana e inteligencia técnica, capaces de atacar las manifestaciones y organizaciones delincuenciales de mayor impacto en la ciudad, preparar el material probatorio para acusar a los delincuentes, en lo posible desarrollando su carrera como criminalistas en la institución.

Por su parte, el área logística exige especialización en la gestión de recursos físicos y humanos de la organización. Solo en este caso es recomendable invertir en posgrados en administración de empresas, recursos humanos y análisis financiero para el personal de la institución. Especializarse en alguna rama no debería implicar ventajas o afincar prejuicios frente a los ascensos en la carrera policial. Cualquier oficial comprometido y talentoso en vigilancia, criminología o logística debe tener iguales oportunidades para ascender.

→ Desarrollo de sistemas de evaluación, control interno y de vigilancia a la corrupción por instancias civiles: una característica importante en el diseño de la política de seguridad es que esta debe ser evaluable. Esto significa que las acciones emprendidas deben mostrar una cierta incidencia sobre la ocurrencia de los delitos. Por tanto, la evaluación tiene como objetivo la consolidación de mecanismos sistemáticos de ajuste y perfeccionamiento de las políticas públicas desde las autoridades civiles y policiales, y control de las operaciones, acciones y procesos en el cuerpo policial. Pero aún queda un aspecto fundamental de la propuesta: la vigilancia contra aquella corrupción que va más allá de la captura de recursos con base en los procesos administrativos de la institución. Se trata de la complicidad entre miembros de la Policía con delincuentes para llevar a cabo actos criminales. Allí hay que actuar de cara a la ciudadanía estableciendo canales efectivos para recoger denuncias ciudadanas y estimular la transparencia de manera que los ciudadanos y las autoridades administrativas puedan conocer lo que ocurre con la institución policial. La transparencia es el mejor camino para controlar la corrupción.

→ Seguridad privada: el tema de las empresas de seguridad privada en Bogotá presenta dos caras. Por un lado, son empresas necesarias en cualquier sociedad democrática para ejercer funciones de vigilancia en espacios de naturaleza específicamente privada. Pero, cuando los servicios de vigilancia privada se utilizan en escenarios que deberían ser responsabilidad de la Policía, es porque la oferta de vigilancia policial es insuficiente para cubrir las demandas de la sociedad. Quienes cuentan con recursos tienen ventaja porque pueden cubrir la brecha acudiendo a la oferta privada. Esto sienta un precedente de inequidad pues la seguridad, servicio público por excelencia, se privatiza.

Las propuestas sobre vigilancia privada pasan por:

→ La especificación legal de espacios privados sobre los cuales las empresas particulares de vigilancia deberían especializar sus funciones

→ La regulación de las intervenciones en lugares donde sus servicios colindan con las responsabilidades públicas



→ La optimización y, en lo posible, ampliación de la provisión de vigilancia pública, de modo que se cierren las posibilidades de inequidad.

### **El último eslabón institucional: fiscales, jueces y establecimientos de reclusión**

En el marco de la implementación del sistema penal acusatorio (SPA), resulta pertinente considerar los vínculos entre diversas organizaciones del Estado en torno del problema de la seguridad (Ley 906 de 2004). El éxito de su aplicación puede representar un quiebre institucional con respecto al diseño e implementación de políticas de seguridad coherentes y coordinadas en términos institucionales.

El SPA ha significado una transformación conceptual y operativa sobre cómo enfrentar y procesar a quienes violan la ley penal. Los cambios más importantes han sido la consagración del principio de libertad del procesado y la eliminación de las competencias judiciales de los fiscales. Los fiscales ya no deciden la situación jurídica del sindicado, ellos deben solicitar a un juez de garantías que proceda a emitir la correspondiente orden de captura cuando así se justifique. Así, los fiscales, por intermedio del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) deben recolectar pruebas y aportarlas en el juicio, del mismo modo en que la defensa aporta las suyas y, por eso, el juicio penal tiende a convertirse en un proceso de confrontación de pruebas técnicas. Quizás uno de los puntos más importantes sea el ajuste organizacional y la gerencia entre las diversas instituciones encargadas de implementarlo.

De acuerdo con lo anterior, en el diseño de una política de seguridad para Bogotá será necesario involucrar, por lo menos, los siguientes actores de la rama judicial del Estado:

#### **Fiscalía General de la Nación (FGN)**

Los fiscales deben recolectar pruebas y a partir de una teoría del caso hacer las respectivas imputaciones al sindicado frente al juez. La solidez del caso está representada por la solidez de las pruebas y la calidad de la argumentación. Sin embargo, hay problemas en recolección de pruebas y limitaciones en capacidad de argumentación. Esta última cuestión se agrava porque los fiscales han sido formados como profesionales que argumentan por escrito, no oralmente. Pero también hay limitaciones en cuanto a la cantidad de personas disponibles para adelantar los procesos de individualización, recolección y manejo de pruebas. Igualmente existen limitaciones en capacidad para movilizar y proteger testigos. De hecho, algunos expertos consideran que esta es una de las grandes debilidades del SPA. Los programas de protección generan incentivos que favorecen la delación y en ese sentido pueden disminuir la necesidad de practicar pruebas técnicas costosas.

Se requiere, entonces, entre otras recomendaciones las siguientes:

- Incrementar el número de fiscales disponibles para investigar el volumen actual de casos
- Mejorar el entrenamiento y el soporte técnico de los fiscales en la recolección de material probatorio
- Crear un programa de protección de testigos confiable para los potenciales colaboradores de la justicia.



Estas propuestas comparten la necesidad de contar con voluntad política para incrementar los recursos que la ciudad destina a las agencias de la Fiscalía que operan en Bogotá, pero sobre todo la voluntad de la nación para llevarlas a cabo.

#### **Sistema judicial penal**

Hay dos tipos de jueces penales: los de conocimiento y los de garantías. Los primeros participan en las audiencias y profieren sentencias. Los segundos velan por las garantías procesales de los sindicados, resguardando el principio de libertad. Los jueces dependen de la rama judicial y su asignación a lo largo del territorio nacional es competencia del Consejo Superior de la Judicatura, cabeza administrativa y disciplinaria de la rama judicial. Otros funcionarios que desempeñan un papel importante son los jueces de ejecución de penas. Estos modulan la aplicación de las penas y las medidas de aseguramiento y, por ello, tienen contacto permanente con las autoridades carcelarias y penitenciarias.

Dada la independencia de la rama judicial dentro del sistema de funcionamiento del Estado y lo específico de sus actuaciones, las propuestas sobre los jueces se centran en la creación de agencias de seguimiento a su desempeño que atiendan a la calidad y oportunidad de sus fallos.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) administra el sistema de cárceles y penitenciarías del país. Mejorar la coordinación con otras instituciones del sistema facilitaría el cumplimiento de la función de prevención especial, es decir, que aquellos que violen la ley sean privados de su libertad pero que, además, tengan oportunidades de reinserción o resocialización.

Aun cuando el IDH-Bogotá entiende que la cárcel no es en sí misma la solución, ni siquiera la alternativa más contundente para controlar las amenazas potenciales o reales al ejercicio de los derechos de las personas en la ciudad, sí llama la atención sobre la necesidad de garantizar dignidad en las condiciones de reclusión, igualdad ante la autoridad y respeto por las garantías individuales. En ese sentido se necesitan prisiones donde se minimice el riesgo de corrupción o soborno de los guardianes y se provean condiciones de infraestructura mínimas y posibilidades de reincorporación para aquellos quienes tengan voluntad de abandonar el delito.

#### **4. El urbanismo y las oportunidades para el crimen**

Los dos enfoques presentados hasta el momento para abordar el problema de la seguridad ciudadana pueden ser insuficientes sin una intervención decidida sobre los incentivos y oportunidades para incurrir en acciones criminales. El tema de las oportunidades para delinquir alude más que todo a si el entorno físico permite o dificulta que el delincuente “se salga con las suyas”; es el enfoque urbanístico que Wilson y Kelling resumieron bajo el concepto de la “ventana rota” y que recibió un impulso vigoroso bajo el Gobierno de Enrique Peñalosa, con su esfuerzo mayúsculo para el mejoramiento integral del espacio público y la recuperación de entornos urbanos deteriorados. La conveniente intervención de la zona de El Cartucho es el ejemplo paradigmático de esta estrategia.

El aspecto físico de los sitios de residencia ha demostrado tener una incidencia significativa en la atracción de criminales y en la formación de futuros delincuentes allí en donde existe un paisaje físico que denota deterioro o falta de presencia institucional o interés ciudadano. De acuerdo con Sampson (2003):



Las incivildades públicas –aun si son relativamente menores como en el caso de beber en las calles, los grafitis y literalmente las ventanas rotas– atraen el crimen, dado que los delincuentes potenciales asumen que los residentes son indiferentes a lo que ocurre en el barrio. La metáfora de las ventanas rotas se refiere a la idea de que signos de desorden son indicativos del desinterés por parte de los residentes para confrontar a los extraños, intervenir si se está cometiendo un delito, o llamar a la policía.

En la ciudad el deterioro urbanístico de algunos barrios marginales, y las limitaciones en el acceso a servicios públicos básicos (agua, alcantarillado y, por supuesto, vigilancia de la policía) producen sentido de marginalización cultural. Esta se expresa en la concepción que tienen los individuos de pertenecer a un espacio físico donde los deberes y derechos propios de la noción de ciudadanía no tienen vigencia y en el cual las reglas de convivencia están signadas por la ley del más fuerte o códigos de silencio que parecen asegurar inmunidad para expresiones y organizaciones delincuenciales. La estrategia para evitar las situaciones de ventanas rotas que propone el IDH-Bogotá implica, entonces:

- Convocar a la población del entorno afectado para definir la naturaleza y el propósito de cualquier recuperación urbanística, generando, además, aprendizajes y hábitos de participación cívica. En otras palabras, no se trata de una estrategia para establecer lazos de solidaridad entre vecinos, ni para construir comunidades artificiales –al contrario, las ciudades modernas suponen relaciones armónicas entre seres anónimos–, sino para involucrar a los habitantes en las decisiones que atañen a su seguridad y a su entorno habitacional. Esta estrategia constituye la demostración a los delincuentes de que los vecinos se integran por la suerte del barrio o localidad.
- Identificar el impacto que tienen en las estadísticas y la percepción de seguridad, la recuperación urbanística y la forma de llevarla a cabo. El objetivo es que la administración distrital tenga criterios para invertir en la mejora del paisaje urbanístico más allá de lo puramente estético, y pueda conocer con anterioridad los resultados factibles en términos de reducción de la criminalidad y de sensación de riesgo a partir de un menú de opciones de inversión. Además, la administración tiene que conocer las prioridades en la definición sobre qué espacios recuperar. Ciertos espacios pueden ser valiosos por el volumen de población que reside allí; algunos porque son corredores estratégicos para la movilidad de los transeúntes y otros más por lo que representan como sitios de comercio, de recreación o de valor histórico.

## **5. Los factores de riesgo: la epidemiología**

Dentro del esquema de propuestas para prevenir la frecuencia y la intensidad de la criminalidad en Bogotá está el tratamiento de factores estructurales que pueden estar asociados a la formación de delincuentes, como el uso de drogas, el alcoholismo, la indigencia, la prostitución, la disponibilidad de armas, la violencia y las tensiones al interior de los hogares, la pobre provisión de servicios sociales y la escasa generación de ingresos. Aunque varios de estos temas tienen su tratamiento respectivo por agencias estatales distintas a aquellas especializadas en asuntos de seguridad, se requiere la intervención conjunta con las responsables del combate a la criminalidad y aquellas a cargo de las políticas de



desarrollo social. Uno de los servicios esenciales del Estado es la protección de sus ciudadanos, y cualquier proyecto de diseño y ejecución de políticas sociales debe tener un componente dirigido a resolver los problemas de riesgo criminal y optimizar la acción estatal al respecto.

El enfoque epidemiológico ha servido de marco a programas de mucho impacto y alta recordación, como el desarme ciudadano, el control al consumo de bebidas embriagantes, la prohibición del uso de pólvora y la atención de jóvenes en riesgo de caer en delincuencia. Además, la necesidad de monitorear el impacto que las medidas de control de riesgos podrían tener sobre la ocurrencia de hechos de violencia o que afectaran la seguridad, fortaleció el interés por contar con una entidad pública que de forma estandarizada, sistemática y responsable registrara las estadísticas en materia de criminalidad. De allí surgió el sistema unificado de información de violencia y delincuencia (SUIVD), que es hoy un patrimonio de la ciudad y una herramienta fundamental de los gobiernos para la toma de decisiones.

### Recomendaciones

→ *La disponibilidad de armas blancas y armas de fuego*: aunque mucho se debate acerca de la efectividad de las políticas de desarme de la población civil, lo que puede afirmarse en el caso de Bogotá es que estas solo tendrán posibilidades ciertas de éxito si se reduce la disponibilidad de las armas entre aquellos individuos vinculados con la criminalidad o proclives a desarrollar tendencias delincuenciales. La cuestión se centra en definir una estrategia para decomisar armas a quienes constituyen el principal factor de riesgo criminal.

Aunque la importancia de la provisión de servicios sociales a la población marginada de los beneficios del Estado está dada, entre otras razones, por un interés de solucionar ciertas causas directas de la criminalidad, es de esperar que la inversión social no detenga por sí sola el problema de criminalidad. Sin embargo, el acceso del total de la población a ciertos servicios básicos como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, constituye uno de los principios fundamentales de los Estados democráticos modernos y del entorno social necesario para avanzar en oportunidades para el desarrollo humano. Las investigaciones internacionales y nacionales muestran tres ejes por trabajar en el marco de la prevención epidemiológica:

→ *La situación de los espacios sociales donde se desenvuelve la juventud*: las principales estrategias fueron presentadas en la dimensión económica y social de la ciudad, pues se han identificado como aspectos relevantes: la presencia de pandillas, la deserción del sistema escolar, la prostitución, la indigencia, el uso de drogas y alcohol, y la falta de disponibilidad de espacios de recreación. Si el joven está por fuera del sistema educativo y, además, no tiene empleo ni ingresos, tiene mayor probabilidad de vincularse a una pandilla.

→ *La situación al interior de los hogares*: son de especial atención las familias con niños menores de 5 años, dado que diversos estudios advierten que la agresión emocional ejercida sobre los niños durante este periodo de la vida influye de manera contundente en la comisión futura de actos transgresores. También se sabe por esos mismos estudios que las causas de la agresión



AUN CUANDO BOGOTÁ  
COMO ESPACIO  
GEOGRÁFICO NO  
HAGA PARTE DE LAS  
MANIFESTACIONES  
MÁS DRAMÁTICAS DEL  
CONFLICTO ARMADO,  
ALGUNOS DE SUS EFECTOS  
Y CARACTERÍSTICAS  
INCIDEN EN LOS  
COMPORTAMIENTOS  
DELINCUENCIALES DE LA  
CRIMINALIDAD URBANA.

de los padres proviene principalmente de sus niveles de educación y de la combinación de bajos ingresos más un pobre acceso a servicios sociales.

→ *Justicia alternativa*: entre 1995 y 2003 Bogotá se caracterizó por su liderazgo en la implementación de políticas para la ampliación de la oferta de servicios alternativos para la resolución de conflictos, lo cual ha permitido descongestionar los despachos judiciales, mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana, pero sobre todo crear capacidades en la comunidad para buscar la solución pacífica de sus conflictos. Los mecanismos alternativos impulsados en Bogotá son la conciliación, la mediación y la justicia de paz. En términos generales, han sido mecanismos importantes, pero existen obstáculos para su funcionamiento: limitación de recursos, desconocimiento de la comunidad de todos los mecanismos y, en algunos casos, excesiva intervención de instancias civiles que dilatan la aplicación de los sistemas de justicia alternativa. Lo fundamental es el desarrollo de mecanismos de regulación que ordenen el sistema de justicia alternativa, de forma que la ciudad pueda contar con procesos eficientes de solución de casos que no deberían llegar por sus mismas características hasta instancias penales.



## No todos vivimos en una caja de cristal

Soy la tercera hija de una familia de cuatro hijos. Estudié en un colegio bilingüe y luego administración de empresas en una universidad privada. Pensé que mi profesión se iba a desarrollar en mercadeo y publicidad, pero por cosas de la vida ingresé al sector de la Bolsa desde que me gradué en 1990, hace 17 años.

En las firmas comisionistas en las que trabajé el imán era el factor humano, relacionarme con las personas, conocerlas por medio de mi trabajo y llegar a ellas. Me apasionaba, me levantaba feliz todas las mañanas, conté con la alegría de levantarme motivada para llegar al trabajo, así se perdieran grandes cantidades de plata, así estuviéramos en crisis. En ese trabajo descubrí cosas que me hicieron crecer como persona y otras de las que me ha costado desprenderme.

Pienso que uno tiene la responsabilidad de hacer siempre las cosas bien y de tratar de trascender hacia los demás, pero tal vez ese medio y el afán con el que uno llega joven, tener poder, tener capacidad económica, hacen que se desvirtúen ciertos valores o que no se le dé prioridad a lo importante. En mi caso, la profesión tuvo que ver con la dificultad que tuve de entender

mi responsabilidad como mujer en un matrimonio, a pesar del convencimiento que tengo respecto a que en los momentos difíciles debes, o crecer, o dejar que la crisis te hunda. Me divorcié siete meses después del nacimiento de mi hija, momento en que mis prioridades eran más de trabajo, económicas.

### Rutina de estrés

Me levantaba muy temprano para ir a mi primer trabajo en el centro de Bogotá cuando vivía en la Calle 117. Esas noventa cuadras las transitaba en un trancón terrible. A diario me tomaba hasta 50 minutos llegar en mi carro a la oficina antes de las ocho de la mañana. Por las tardes era igual. Estaba casada con un hombre joven que también trabajaba, por lo que únicamente teníamos las noches como momento de encuentro. Al otro día la misma rutina. Para compartir en pareja dejábamos los fines de semana, el crecimiento profesional era de lunes a viernes.

Luego mi trabajo se acercó a la Calle 72 y para ese momento vivía en la Calle 71, en Rosales. Igual iba en carro de la Carrera 5ª a la 10ª, caminaba muy poco supuestamente por seguridad, especialmente en la tarde. Me tomaba diez minutos

en cada trayecto, pero el ritmo de trabajo era el mismo, de 7:30 de la mañana a 6:00 de la tarde. En ese momento, luego de cuatro años de matrimonio, quedé embarazada. Estaba cerca a cumplir 30 años y llevaba en tratamiento casi tres años para lograrlo. Trataba de combinar el aspecto profesional con el personal y con la maternidad.

Me separé en el año 2000, cuando María José tenía 7 meses. Luego de un proceso de cuatro años pensamos que no éramos el uno para el otro, que no estábamos en sintonía, lo que no pensamos años atrás, sino al final del proceso, cuando fuimos padres. La vida continuó sobre la misma variable: un flujo financiero estable, bueno para una pareja como nosotros antes de tener hijos, teníamos un apartamento propio y muy pocas deudas. Estaba convencida de que si uno trabajaba de manera responsable y se comprometía, podía lograr lo que quisiera, obviamente a costa de trabajar más, en contra de la familia, o estudiar más, con más horarios.

Hice todos los cursos que, aunque no tienen el título de posgrado, la Bolsa exige para ser operador bursátil. Los hice todos, pero tengo que reconocer que en ese momento sabía que si quería ser una ejecutiva

más exitosa, tenía que especializarme más, comprometerme más, lo que quería decir: trabajar más, coger una cartera más grande de clientes, especializarme en ciertos mercados. La Bolsa en los años noventa era básicamente un trabajo comercial donde se juntaban un cliente con una necesidad, y una entidad que pudiera satisfacer esa necesidad. Por eso el cargo original era comisionista de Bolsa. El trabajo era totalmente comercial y con una gran competencia, claro. Había dos generaciones, los *senior*, que tenían entre 40 y 45 años, y los *junior*, recién graduados de 24 o 25 años.

En 1992, con tres personas más, hice parte de la creación de un puesto de Bolsa. Fue el primero del sector financiero en el que cuatro personas de mi edad y un gerente con experiencia empezábamos de ceros. Para mí lo más gratificante fue la parte humana, compartir, escoger, rodearse de las personas que van a servir de mensajero, de secretaria, etc., porque no solamente es que tú estés bien y que tengas esa comisión, sino que todo el mundo esté bien. Creo que mi formación en los cuatro lugares en que trabajé fue muy humana, para mí era imprescindible que hubiera calidad para sentirme bien.

### **Mi hija es sorda**

Continúo en la Bolsa, pero la vida me sorprende. Cuando mi hija iba a cumplir un año me enteré de que era completamente sorda. Hoy día pienso que gracias a la discapacidad de María José soy una buena mamá. Tengo mis errores, fallo humanamente, pero creo que sin ese regalo hubiera sido una mamá de carrera

ejecutiva, dedicada a tener más plata, dedicada a lo profesional.

En ese momento me pregunté y le pregunté a Dios—soy una persona muy creyente—, ¿para qué?, no por qué, sino para qué. Cuando supe lo de mi hija, ya no estaba en la Bolsa, estaba trabajando en la mesa de dinero de un banco, lo que significaba aprender desde el otro lado, quería vivir y estaba feliz. La noticia me obligó a volver a la Bolsa donde tenía un mejor manejo del tiempo, ya que en el banco trabajaba de 7:00 de la mañana a 7:00 de la noche, doce horas como mínimo, algo que ya sabía que no podía cumplir.

Mi chiquita de un año estaba en manos de la abuela y de una nana. En ese alto que me daba la vida conocí a una fonoaudióloga que me dijo: “Los niños sordos tienen la capacidad de comunicarse en lengua de señas o hablando, pero hemos visto que el éxito de un niño sordo está en el compromiso del papá o la mamá”. Yo era una mujer separada que contaba con el apoyo de mí ex esposo, una gran persona, comprometido con la labor de papá, pero en ese momento dije: “No le puedo dejar a la vida que el día de mañana me digan: faltó un poquito”. Entonces tomé la decisión de ser esa mamá comprometida.

Regresé a la Bolsa medio tiempo, lo que me permitía estar con María José y a la vez ser una trabajadora de 7:00 de la mañana a 1:30 de la tarde, cuando necesitaba convertirme en quien lleva a su hija a la fonoaudióloga y a las demás terapias. Me di cuenta de que la vida no es solamente tener una casa, un buen carro, la capacidad de que los hijos vayan a buenos colegios, sino

que hay un compromiso social con la misma familia, con los hijos, y no solo porque mi hija tenga una discapacidad.

### **Doble jornada: trabajo y maternidad**

Igual como mamá separada necesito mi trabajo. Lo económico ya no es tan fluido, tengo que trabajar y a la vez tengo que ser mamá. Además, todo este proceso ha ido acompañado por una quiebra de mi familia. Era el momento para que los cuatro hijos que estudiaron en colegios y universidades muy buenas, acompañáramos la quiebra de papá y mamá, situación que nos ha unido, que nos ha hecho crecer a los cuatro en la búsqueda del engranaje para que hoy en día, a ese papá y a esa mamá no les falte nada. Aparece otra responsabilidad fuera del núcleo de mi hija que me motiva a seguir feliz en mi trabajo, y es que este era el medio para ayudar, pero no el fin de mi vida.

En el proceso de mi hija se empiezan a ver resultados que no se quedan ahí. Comienzo a conocer gente, mamás que no tienen recursos, que no tienen la posibilidad de trabajar medio tiempo y que también tienen niños sordos. Entonces surge mi cuestionamiento social sobre el por qué yo sí puedo estar con mi hija todas las tardes, por qué yo sí puedo pagar todo lo que mi hija necesita y por qué otra mamá, de Ciudad Bolívar o de Engativá, no lo pueden hacer.

### **Encuentro de otro universo**

Me doy cuenta de que algunos vivimos en una caja de cristal. Yo nunca había conocido a ninguna





persona discapacitada en mi colegio o en la universidad. Bogotá tiene un trabajo incipiente frente a las discapacidades, hay fundaciones, hay organismos del Gobierno, pero donde vivo, por ejemplo, hay dos niñas con problemas cognitivos severos, incluso asociados con la ceguera, y me pongo a pensar que ni siquiera en sitios de estrato seis, o en centros comerciales, o en lugares turísticos, hay rampas para una silla de ruedas. Tal vez en el Centro Andino, pero las calles no están hechas pensando en ellos.

La ciudad ha tenido que ajustarse al crecimiento de esta población. Antes había un niño sordo por cada mil, hoy, según estudios, de cada mil niños, nacen cuatro sordos. Ciertos museos están preparando unas rampas para las sillas de ruedas, pero creo que les falta mucho. La primera pregunta que me hicieron cuando me dijeron que María José era sorda, era si yo quería que hablara o se quedara en lengua de señas, y me mostraron un estudio donde comparaban a Colombia con Estados Unidos, y en ese país hasta el chofer de un bus escolar sabe la lengua de señas, lo dan como currículo de una escuela regular porque aunque la población sea medida igual, a ellos sí les preocupa ese segmento.

A nosotros nadie nos ha enseñado la lengua de señas, nadie nos ha enseñado el lenguaje de los niños ciegos, sabemos que existe, pero en los colegios regulares no ven la necesidad de enseñar un lenguaje manual o para niños ciegos. Definitivamente, en la medida en que todos conozcamos más, vamos a ser de más ayuda para esos niños o para esos adultos.

### Encuentro a Eco

Desde febrero de 2007 ya no trabajo en la Bolsa. Me dieron una licencia de seis meses a ver qué pasaba, pero en agosto pasé mi carta de renuncia y me dediqué cien por ciento a Eco, que es una fundación que comienza a armarse con un grupo de mamás de niños sordos, con la ayuda de las fonoaudiólogas, con el fin de brindar apoyo a papás.

Nos damos cuenta de que si bien no podemos solucionar la parte económica —no vamos a ser redentores— sí podemos facilitar procesos.

Nos juntamos una abogada, varias administradoras, diseñadoras gráficas, y yo en el manejo de recursos, ya que nos dimos cuenta de que en esta ciudad sí hay recursos destinados a esas mamás y a esos niños.

Hacemos lo que esté a nuestro alcance para poder canalizar el conocimiento, la experiencia y la labor de los organismos existentes, para lograr que todos los niños sordos tengan las mismas condiciones que nuestros hijos.

Comencé por invitar a mi casa a estos papás de Engativá, de Faca, de donde fueran, a que conocieran a mi hija y a contarles nuestra experiencia y cuáles fueron los pasos por los que pasamos. Obviamente hay una diferencia social grande. La gente cree que porque se tienen recursos, el niño va a lograrlo, pero nosotros les mostramos que no tienen que vivir donde nosotros vivimos, no tienen que saber lo que nosotros sabemos, sino unirse en torno de ese niño para que pueda ser operado con la última tecnología, independientemente de dónde viva o de lo que tenga.

Eco está creciendo, en este momento somos diez mamás. Una mamá es de Medellín. El propósito desde 2008 es empezar con trabajos prácticos, haciendo estudios de localidades. El 80% de los papás que hemos contactado tienen a sus hijos en rehabilitación, pero hay cerca de 20% que no ha llegado a rehabilitación o casos en que la mamá lo deja encerrado porque el niño es sordo y no se puede comunicar. Nosotros queremos llegar a esos niños que no tienen acceso absolutamente a nada.

María José ya tiene 8 años, pero desde hace tres pregunta por qué nació sorda. Hay muchos días en que ella le pregunta a Dios: “¿Por qué me hiciste diferente a mí frente a mi familia?”

Y allí está la labor emocional, de acompañamiento, para que ella entienda que es diferente, pero que esa diferencia no la hace menos; esa diferencia el día de mañana la puede usar para ayudar a otras personas iguales.

Por ejemplo, María José ve niños con discapacidad o personas sin piernas, sin brazos y manifiesta un despertar social diferente al de uno, porque está inmersa en ello desde que nació. Yo la tuve a los 31 años, pero durante casi treinta años no había tenido contacto con esa comunidad.

**MARÍA ALEXANDRA TORRES**

40 AÑOS

COMISIONISTA DE BOLSA  
EN LA ACTUALIDAD DEDICADA A LA  
EDUCACIÓN DE NIÑOS ESPECIALES



## BOGOTÁ EN 2038: CON IDENTIDAD Y AUTOESTIMA\*

Ciudadanos y ciudadanas de todas las edades y condiciones disfrutan esta ciudad que cumple quinientos años. En Bogotá el ser humano es sagrado. Los niños y niñas que al nacer son amados y deseados, asisten a mega jardines sociales, similares a los construidos a finales del siglo XX, en donde les atienden con cariño y profesionalismo. Adolescentes –que participan en múltiples actividades culturales, deportivas y comunitarias– miran con optimismo el futuro porque tienen proyectos de vida ambiciosos y de largo plazo, que les exigen dedicación. Ancianos, pobres o quienes se movilizan en silla de ruedas, se sienten respetados y protegidos.

Los mejores colegios privados administran los del Distrito en los sectores más necesitados, mediante el modelo de concesión. Recordemos que ese modelo sobrevivió a pesar de alcaldes interesados en congraciarse más con el sindicato que con la felicidad de los niños y la calidad de la educación, y gracias al movimiento de padres de familia que promovió una consulta popular. El ambiente y los resultados académicos evidencian los beneficios de la emulación entre el sistema público tradicional y los colegios por concesión. En todos se aprende a leer música en primaria, y en bachillerato muchos profundizan los estudios musicales. La enseñanza de las artes ayuda a identificar y a promover talentos. Varias universidades locales, reconocidas por su excelencia en el ámbito mundial, atraen estudiantes y profesores, mientras pacientes extranjeros vienen a buscar tratamientos médicos. La integración de la ciudad al mundo y su competitividad mejoró notablemente desde que se consolidó el bilingüismo en todos los colegios públicos, en los cuales la mitad de las materias se dictan en inglés. El aprendizaje de este idioma permitió reducir la tasa permanente de desempleo por debajo del 5%.

### Por el goce ambiental

Dado que no solo las mujeres sino también muchos hombres han logrado habilidades excepcionales para tejer, en algunos fines de semana la Alcaldía promueve Tejido al Parque; en otros, la gente escoge entre Ajedrez al Parque, exhibiciones de orquídeas y los Clubes de Astronomía apoyados por el Planetario Distrital y las universidades. Aficionados a las mariposas u observadores de aves, árboles y vegetación organizan recorridos de goce ambiental. Hay quienes se asocian para disfrutar el paisaje recorriendo ciclorrutas seguras, en carreteras y a campo traviesa. El control social al consumo de alcohol es fuerte, gracias a una mayor responsabilidad y contribución de las familias. Algunos centros comerciales cerrados, se reconvirtieron en zonas comerciales abiertas al cielo y al espacio público, con vivienda en los pisos superiores.

Quedó atrás el populismo que rebajaba las tarifas de acueducto antes de haber alcanzado la cobertura total de alcantarillado, la descontaminación de canales y ríos y de haber construido cientos de kilómetros de canales de aguas

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá cumple sus quinientos años de fundada.



lluvias descontaminadas, con infraestructura para peatones y ciclistas. Disfrutamos por fin los parques lineales Tunjuelo y San Cristóbal-Fucha, inspirados en el del Juan Amarillo; gracias a sus senderos, ciclorrutas, zonas verdes y espacios deportivos y culturales, miles de personas atraviesan la ciudad entre oriente y occidente, para ir al trabajo y al estudio. Un paseo agradable es navegar en canoa el descontaminado río Bogotá, en medio del verde de la sabana; otra opción es recorrer su parque lineal, a pie o en bicicleta. Los colegios organizan excursiones que empiezan en el embalse de San Rafael (en La Calera) y descienden por el borde del río Teusacá (en el valle de Sopó) hasta el sendero-ciclorruta del río Bogotá; algunos paseantes continúan hacia oriente, por el río Tunjuelo, hasta la represa de La Regadera. Los más deportistas buscan el camino hacia el páramo de Sumapaz, Cabrera, Venecia, San Bernardo, Arbeláez y Fusagasugá.

Miles de personas recorren 60 kilómetros por un amplio, asequible y comercial sendero perimetral en los cerros, o aprovechan la menor oportunidad para participar en paseos ecológicos alrededor del embalse de Tominé, la red de ciclorrutas de la sabana, Chingaza (con sus venados y osos) y por el borde del río Sumapaz (entre Melgar y Girardot), o algunas más lejanas, como la del Guarinocito (en Caldas). Bogotá, primera ciudad de América en darles importancia a las bicicletas y ciclorrutas, tiene hoy una red protegida de estas últimas en todas las vías. El 30% de la población usa bicicletas para ir desde la casa al trabajo o al estudio, o hasta las estaciones de Transmilenio.

### **Verde, verde y más verde**

Gracias a la adquisición por parte del Distrito de predios para parques y la destinación de recursos para adecuarlos y mantenerlos, estos espacios son sitios de encuentro comunitario, impecables y bien iluminados, especialmente para los niños y niñas. Se tuvo conciencia de que el acceso al verde sería un factor notable de inclusión, de que muchas cosas se podían arreglar pero no la falta de parques y que tumbar la ciudad para abrirles espacio, no era viable. Personas de bajos ingresos los disfrutaron porque en sectores populares el Distrito compró manzanas para parques y lotes cercanos donde fueron construidos edificios para los vecinos cuyas viviendas fueron demolidas y además 4.000 hectáreas en el borde de la ciudad, que ya están en la zona urbana y lo estarán más en el futuro. A ese logro contribuyó la ley que exigió a las corporaciones regionales destinar el 20% del presupuesto a la adquisición de terrenos para todo tipo de parques.

Las personas de ingresos altos se dieron cuenta de que un parque sembrado con muchos árboles se convertía en un bosque oscuro, húmedo y frío; entendieron que para percibir la tibieza del sol de la sabana, debía estar cubierto no más de 20%; y aceptaron que el 20%, como mínimo, debía destinarse a zonas duras, es decir, al uso de la gente.

Los parques en zonas de estrato alto también se llenaron de vida y de vecinos de todas las edades. Ni que decir de las trescientas canchas de fútbol, con pasto sintético e iluminadas que transformaron la vida barrial, mejoraron la seguridad y se convirtieron en zonas de intercambio vecinal y juvenil.

### **Vivir sin miedo**

Por décadas, los bogotanos no disfrutaron el derecho fundamental a vivir sin miedo porque el Estado –concentrado en la guerra contra el narcotráfico y la guerrilla– se había resignado a la inseguridad urbana. Puesto que el miedo deformó la ciudad, los ciudadanos de ingresos altos temían salir a caminar y a movilizarse en el transporte público o en bicicleta. Ahora que Bogotá es una de las ciudades más seguras del mundo, mujeres solas y niños salen sin temor en cualquier parte, hacia cualquier lugar y a cualquier hora. Y eso es posible porque entendimos que ninguna sociedad –llámase Suiza o Singapur– salió del subdesarrollo y la pobreza, sin limpieza y orden. Nuestros vendedores de hoy en el espacio público están organizados, pero solo para ofrecer algunos productos legales de consumo callejero como helados, dulces, aguas aromáticas y flores.

### **Adiós a los barrios pirata**

En 2008, la mitad de la ciudad estaba conformada por barrios ilegales, y desde la creación de Metrovivienda, el gobierno no había adquirido en el perímetro urbano un solo metro cuadrado de tierra para vivienda y había desaprovechado la compra de miles de hectáreas a bajo precio. Y por eso, los pobres seguían buscando urbanizadores pirata que les ofrecían lotes inadecuados en Usme, Ciudad Bolívar y los cerros de Soacha.

El panorama cambió cuando la reforma urbana se convirtió en prioridad del Estado colombiano. Solo entonces fue posible planificar ciudadelas en miles de hectáreas en el borde de la ciudad: la alameda Porvenir (entre Fontibón, Soacha y Kennedy) se convirtió en modelo para una red de 400 kilómetros, integrada a los parques lineales de los ríos; y en predios de propiedad estatal, planos y con urbanismo óptimo, se ofrecieron viviendas de calidad en el occidente del Distrito a personas de menores recursos, que acabaron con la expansión pirata de la ciudad.

Muchos barrios construidos en forma espontánea fueron declarados de conservación. En ellos se adelantaron programas de participación comunitaria para pintarlos, arborizarlos o construir aceras, escaleras o plazoletas que hoy son entornos de poesía. Centros comunitarios modernos sustituyeron a los viejos salones de acción comunal y en ellos se construyeron instalaciones deportivas y culturales que atraen a los jóvenes.

Muchos barrios de San Cristóbal, Usme y Ciudad Bolívar son codiciados porque ofrecen vistas panorámicas sobre la ciudad, porque su colorido los presenta como obras de arte o campos floridos, o porque la mayoría de casas dispone de terrazas en las cuales se puede disfrutar de un asado en una tarde soleada de domingo.

Las vallas fueron restringidas y las autorizadas empezaron a pagarle a la ciudad por su usufructo. Las normas detuvieron la construcción de suburbios de estrato alto o “conjuntos campestres”, alejados de la ciudad e inspirados en el fracasado modelo gringo de casas grandes con jardín en conjuntos cerrados.

### **Planeación urbana**

La nueva expansión suburbana exigió verdaderas zonas industriales planificadas, vivienda con densidades altas, tamaños máximos en los globos a





encerrar, y cesiones públicas para parques del 25%, en grandes globos, en lugar de microcesiones encerradas ilegalmente. El nuevo ordenamiento legal derogó, por fin, la tragicómica norma del Ministerio de Ambiente que bloqueó el desarrollo de 4.000 hectáreas al occidente, mientras suburbios de baja densidad se multiplicaban como maleza en los municipios aledaños.

Los propietarios de predios fueron obligados a conformar una sola empresa y a construir, en varias direcciones, los enormes parques lineales que hoy atraviesan a Ciudad Noroeste, reconocida por la calidad de su urbanismo y el bienestar que ofrece a sus habitantes. Además, la ciudad creció de manera ordenada en el perímetro urbano existente en 2038: normas nacionales y la actividad proactiva de la Empresa Distrital de Renovación Urbana impulsaron la demolición de grandes bloques en sectores deteriorados o aprovechados a medias, en los cuales fueron construidos desarrollos urbanísticos de calidad y alta densidad.

En 2038, la desigualdad entre municipios era cada vez más grave: en el norte, Chía y Sopó atraían residentes adinerados, y en el sur occidente, Soacha y Mosquera seducían a pobres necesitados de más servicios públicos y que pagaban pocos impuestos. Los políticos tradicionales protestaron contra la integración de doce municipios, liderada por el presidente en el Congreso, a pesar de que fue diseñada para racionalizar la planeación y el desarrollo de la gran ciudad y construir equidad mediante la transferencia de recursos de los más ricos a los más necesitados.

La ciudad gastó más de 3.000 millones de dólares en una línea de metro cuya operación hoy requiere cuantiosos subsidios anuales, pero aprendió que Transmilenio hace lo mismo a menor costo, que viajar en la superficie es más agradable y la sensación de seguridad es mayor. Por eso, se impulsó el sistema Transmilenio en las avenidas 1 de Mayo, 68, Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), a Villavicencio, Centenario, Ciudad de Cali y las calles 127 y 170. Se logró que buses por fuera de las troncales operen integrados, dentro de un sistema computarizado y al servicio de Transmilenio durante 24 horas. Desde 2012 se construyeron, ampliaron o completaron grandes vías como la Ciudad de Cali hasta Soacha y la NQS hasta Ciudad Bolívar.

Por el sistema de concesión se construyeron autopistas como la ALO, la de los cerros orientales con extensos túneles y puentes y la que pasa por detrás de Ciudad Bolívar conectando la vía a Villavicencio con la autopista sur. Autopistas sí, pero también una ciudad con aceras amplias y rampas arborizadas y bien iluminadas, para coches de bebé y sillas de ruedas. Esta calidad de vida atrajo y sigue atrayendo a personas calificadas, inversionistas e industrias creativas y del conocimiento que han prosperado de manera especial.

Bogotá es una urbe con identidad y autoestima: sus ciudadanos confían en la construcción de un futuro mejor, son participativos y también conscientes de la importancia de la ciudad para vivir felices.

**Enrique Peñalosa**

Ex alcalde de Bogotá

1998-2000

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 1994. Plan de desarrollo distrital 1995-1998. *Formar ciudad*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2003. Plan de desarrollo distrital *Bogotá para vivir 2001-2003*. Balance de cumplimiento de compromisos del Plan de desarrollo. Bogotá.
- Almond, Gabriel; Verba, Sidney. 1992. La cultura política. En: Batlle, Albert (ed.) *Diez textos básicos de ciencia política*. Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona: 175 y 194.
- Almond, Gabriel; Powell, Bingham Jr. 1996. *Comparative Politics Today*. Harper Collins, Nueva York: 23.
- García Sánchez, Miguel. 2003. *¿Ciudadanía avergonzada?: Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Universidad de los Andes-Ceso, Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, Bogotá.
- Gutiérrez, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002*. Editorial Norma, Bogotá: 180 y ss.
- Guzmán, Tania. 2008. El deterioro de los partidos políticos en Bogotá como vía de transformación de las elites políticas en el Concejo entre 1970 y 2000. El proceso de la 'destrucción creadora'. Tesis de Magister, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Hirschman, Albert. 1977. *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mainwaring, Scott; Scully, Timothy. 1996. *Building Democratic Institution: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Montúfar, César. 1996. Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo. En: *Revista Controversia*. Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Bogotá, mayo (168).
- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, Indiana.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana.
- Olson, Mancur. 1992. La lógica de la acción colectiva. En: Batlle, Albert (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Editorial El Malpensante, Bogotá.
- Przeworski, Adam. 1998. *Democracia sustentable*. Paidós, Buenos Aires: 76.
- Sampson, Robert J. 2003. Desorden urbano, crimen y eficacia colectiva en el barrio. En: *Elementos para una criminología local*. Ediciones Uniandes, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sartori, Giovanni. 1994. *¿Qué es la democracia?* Ediciones Altamir, Bogotá.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Uribe, María Teresa. 1992. De la ética en los tiempos modernos o del retorno de las virtudes públicas. En: *Revista Estudios Políticos*. Medellín, julio-diciembre (2).
- Uribe, María Teresa. 2001. Las promesas de la democracia participativa. En: *Seminario de evaluación. Diez años de la Constitución de Colombia 1991-2001*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá.
- Uribe, María Teresa. 2002. Planeación, gobernabilidad y participación. En: *Planeación, participación y desarrollo*. Ed. Corporación Región, Medellín.
- Weber, Max. 1997. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México: 242 y ss.



## CAPÍTULO 6

# LA DIMENSIÓN CULTURAL



La cultura es un campo estratégico por su proyección, es intersectorial desde la mirada de las políticas públicas, y es *propicia* para el desarrollo humano porque favorece la ampliación de las libertades. Estos tres principios orientan las recomendaciones de este capítulo.

- Estratégica porque en la capacidad de valorar la creatividad y de competir en la sociedad del conocimiento y la información, se está poniendo en juego gran parte de las posibilidades de desarrollo de las ciudades.
- Intersectorial porque la cultura no es un hecho aislado. Cada día son más evidentes las relaciones entre la cultura y el sector productivo, el sistema educativo, la seguridad, la convivencia ciudadana y los medios de comunicación.
- Propicia para el desarrollo humano porque es el terreno más contemporáneo para la ampliación de las oportunidades y las capacidades humanas. El paradigma es integral, no jerarquiza ni reduce los ámbitos de la libertad. Por eso puede ocuparse de definir y promover opciones diversas: expresión, identidad, creación y difusión artística, comunicación y objeción de conciencia.

La cultura es una dimensión de la ciudad porque la aglomeración implica convivencia, y la heterogeneidad obliga a que coexistan identidades diferentes. Las ciudades son fenómenos culturales que cambian en forma permanente, modifican las formas de vida y, en general, las maneras de interactuar con los otros y con el espacio.

La cultura es mucho más amplia que las artes. Es la fuente de cambios en la ciudadanía, es una forma de resolver conflictos, y es la esfera en la que se originan la identidad, la ideología y la creatividad. Desde la política pública, la cultura debe ser entendida e intervenida como campo, mas no como sector. De la visión sectorial muy cerrada, que interviene sobre un número bastante reducido de problemas, agentes, instituciones y procesos, es necesario pasar a una imagen de un campo de fuerzas complejo que forma las disposiciones básicas de los sujetos y las colectividades. Dentro de este campo, configurado por múltiples líneas de fuerza, el Estado y la sociedad civil deben diseñar estrategias específicas y ambiciosas para su intensificación, reorientación y creación. La ciudad se concibe como un crisol de las diferentes culturas, y como el espacio privilegiado para la generación de nuevas concepciones del mundo y de la sociedad. La oferta y la producción cultural son formas mediante las cuales las personas amplían sus oportunidades, y proponen alternativas de desarrollo personal, social, económico y político.



Desde el enfoque del desarrollo humano la ciudad debe ofrecer a sus habitantes tres opciones deseables: a) libertad de tener y expresar su identidad cultural; b) posibilidad de crear bienes y prácticas culturales; porque más que un tema de especialistas, la producción cultural es de la ciudadanía y supone espacios de *formación*, escenarios de expresión y, sobre todo, apoyo a las prácticas de carácter masivo y técnico como las industrias culturales, y c) acceso a bienes y productos culturales. La ciudad puede brindar oportunidad cultural a sus habitantes si las personas disponen de un ingreso suficiente, si tienen acceso a los medios de comunicación, a las tecnologías de la información y a la distribución de equipamientos en la ciudad (tabla 6.1).

En la dimensión cultural es difícil determinar el alcance y los objetivos de las políticas públicas. La acción estatal apenas es una de las múltiples fuerzas que inciden en la cultura de una ciudad. Las políticas públicas son herramientas que apoyan y articulan las múltiples manifestaciones culturales que ya existen en el escenario urbano. Por consiguiente, el Informe considera que el esfuerzo de las entidades gubernamentales debe centrarse en facilitar y coordinar las acciones de los diferentes grupos involucrados en el campo cultural.

Esta lectura tiene implicaciones interesantes. Como se observa en la tabla 6.1, las acciones que emprende el Distrito en el campo cultural apuntan hacia direcciones diferentes. Los agentes que participan en la vida de la ciudad tienen márgenes de acción muy amplios y numerosas posibilidades de generar dinámicas culturales. Este espacio para la participación favorece una estrategia de desarrollo humano que busca armonizar la diversidad de iniciativas.

**TABLA 6.1**

**FUNCIONES PÚBLICAS EN LA DIMENSIÓN CULTURAL**

OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO HUMANO	FUNCIONES PÚBLICAS EN LA DIMENSIÓN CULTURAL		
	LÍNEAS DE ACCIÓN		
Libertad cultural y multiculturalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Programas encaminados a reconocer la diversidad cultural de la ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Promoción de espacios culturales en la ciudad que permitan la celebración de la diferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reconocimiento de las culturas emergentes y juveniles</li> <li>→ Identificación y promoción de las nuevas prácticas culturales en la ciudad</li> </ul>
Libertad para crear bienes y prácticas culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Oferta de formación en artes y desarrollo de proyectos creativos</li> <li>→ Apoyo a la producción de bienes y obras culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Identificación de nuevas prácticas culturales de la población</li> <li>→ Articulación y fortalecimiento de las prácticas culturales por medio de las industrias culturales</li> <li>→ Apoyo tributario y legislativo a las industrias culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reconocimiento de nuevos lenguajes (audiovisuales, mediáticos, virtuales)</li> <li>→ Promoción y difusión de los productos culturales elaborados en la ciudad</li> <li>→ Programas encaminados a internacionalizar y fortalecer la producción cultural de la ciudad</li> </ul>
Acceso a bienes y productos culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Ampliación de la oferta cultural por medio del estímulo a las prácticas culturales de los diferentes grupos de la ciudad</li> <li>→ Conservación del patrimonio material e inmaterial de la ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Oferta cultural amplia, a escala metropolitana y nacional</li> <li>→ Provisión de plataformas para Tic y formación para su aprovechamiento</li> <li>→ Apropiación ciudadana del patrimonio cultural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Acceso a los medios de difusión masivos y a las nuevas tecnologías</li> <li>→ Consolidación de prácticas culturales locales</li> <li>→ Construcción desde el presente del patrimonio material e inmaterial de las futuras generaciones</li> </ul>



LA CULTURA ES UNA  
DIMENSIÓN DE LA  
CIUDAD PORQUE  
LA AGLOMERACIÓN  
IMPLICA CONVIVENCIA  
Y LA HETEROGENEIDAD  
OBLIGA A QUE COEXISTAN  
IDENTIDADES DIFERENTES.  
LAS CIUDADES SON  
FENÓMENOS CULTURALES  
QUE ESTÁN CAMBIANDO  
EN FORMA PERMANENTE.  
SE MODIFICAN LAS  
FORMAS DE VIDA Y, EN  
GENERAL, LAS MANERAS  
DE INTERACTUAR CON LOS  
OTROS Y CON EL ESPACIO.

En principio se revisan los avances generales que ha tenido la administración distrital en materia cultural, para luego hacer algunas recomendaciones puntuales.

Los diferentes gobiernos (el caso de Bogotá es muy ilustrativo) presentan variaciones muy significativas en su grado de intervención para la producción de cambios culturales en la población. Muchos logros del Distrito se basan en el reconocimiento de que la cultura apoya la construcción de un modelo de ciudad, y puede orientar programas de los planes de desarrollo. Aquello solo es posible cuando esta es entendida de una manera amplia como una práctica social compleja, constitutiva de la vida cotidiana, y no solo como la producción y consumo de bienes culturales.

En Bogotá este punto de vista empieza a manifestarse en la primera administración de Antanas Mockus desde el concepto de “cultura ciudadana”. En el Plan de desarrollo *Formar ciudad* aparece la primera alusión explícita a la cultura como un eje de construcción de ciudad, y con ello el primer intento de alejar la política pública cultural de la lógica sectorial. Sin ignorar los avances de administraciones previas, y sin pretender que la cultura ciudadana agota todas las posibilidades del concepto amplio de cultura, el análisis se centrará en el periodo a partir del cual la cultura apareció como campo complejo e intersectorial, es decir, desde 1995 hasta la actualidad.

La relativa continuidad en los gobiernos de la ciudad ha facilitado avances significativos en diversas dimensiones del campo. En este sentido se destacan los siguientes aspectos:

- Consolidación de un campo de la cultura, que con distintos énfasis ha logrado que los propósitos culturales de los planes de desarrollo rebasen la lógica sectorial y adquieran una dimensión interinstitucional.
- Modernización de los sistemas de gestión, información, evaluación y rendición de cuentas a la sociedad.
- Mayor institucionalización de las formas de regulación de los agentes ejecutores de la política.
- Desarrollo de conocimiento sobre la cultura de la ciudad por medio de las investigaciones auspiciadas por el Observatorio de Cultura Urbana y la aplicación de la Encuesta de cultura urbana.
- Creación y fortalecimiento de mecanismos de participación y concertación de estrategias y prácticas de la población por medio del sistema distrital de cultura (Consejo Distrital y consejos locales de cultura).
- Con la reforma administrativa, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte deja de ejecutar lo presupuestal y se dedica a diseñar políticas.

El avance más reciente es la ejecución de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la *Declaración de Bogotá sobre los derechos culturales*. Con ella la ciudad apunta a promover la libertad cultural, el pluralismo en valores y la autonomía de los sujetos. Aunque estén estrechamente relacionados, cada uno de estos elementos hace énfasis en valores distintos. La libertad cultural, en un sentido muy cercano al que le da el desarrollo humano, es la reivindicación de la creatividad<sup>1</sup> como un aspecto central en la vida y en las relaciones de los seres humanos. El pluralismo en valores es el reconocimiento de que cada cultura que forma parte de la ciudad es la expresión máxima del sentido que los individuos o los grupos dan a su entorno social y natural, a sus obras, a su desarrollo y a sus opciones

<sup>1</sup> La creatividad envuelve: la resolución de conflictos, la producción de obras culturales, la enseñanza, el diseño y producción de tecnologías, su aplicación en entornos precisos, la industria y el comercio, provecho del potencial económico, etcétera.



de vida. La autonomía de los sujetos es la base de un sistema democrático y una de las razones por las cuales son posibles los dos procesos anteriores.

No obstante, es importante destacar tres retos de la política cultural. Primero, la necesidad de socializarla. Hasta ahora esta se ha pensado, de manera casi exclusiva, en función de lo que puede hacer el Gobierno local. Ya desde los años ochenta no ha sido visible un proyecto cultural de ciudad desde las organizaciones populares, ni se ha vinculado de manera directa a los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y sector privado para fortalecer la creación y oferta cultural de la ciudad.

Estos hechos han producido un debilitamiento en la financiación de las instituciones culturales que solo sobreviven por los aportes estatales y en el papel que puede desempeñar la cultura entre las ONG, los diferentes tipos de



organizaciones ciudadanas y los organismos internacionales. Una relación óptima buscaría que de manera colectiva todos los grupos vinculados al campo de la cultura (universidades, facultades de educación-comunicación-ciencias humanas, escuelas y colegios públicos y privados, organismos no gubernamentales, asociaciones estudiantiles, organizaciones sociales, emisoras culturales y comunitarias, empresas, asociaciones vecinales, etc.) piensen sus apuestas y proyectos a largo plazo. Los esfuerzos que viene desarrollando el sistema distrital de cultura en el diseño participativo de las políticas y planes culturales de la ciudad son un buen avance en este sentido.

El segundo reto es intensificar la relación entre la producción de conocimiento sobre la cultura y las políticas culturales de la ciudad y el diseño de programas y políticas. Se trata de una relación relativamente novedosa en el campo, que puede servir para contrarrestar los altos niveles de discrecionalidad que han caracterizado la toma de decisiones. En este terreno, en Bogotá hacen falta tanto investigaciones como estudios con bases empíricas, especialmente sobre las industrias culturales.

Un tercer reto es lograr mayor reconocimiento y valoración de las prácticas culturales populares y cotidianas de la población. La política cultural no puede pensarse solo en función de la “alta cultura” o de aquellas expresiones que ya han ingresado al canon de lo “diferente”. Se le debe prestar especial atención a aquellas culturas emergentes e híbridas, en especial entre los niños y jóvenes, que están rompiendo en varias dimensiones las concepciones dominantes de lo que constituye la creación cultural, al diluir las fronteras entre las diferentes artes y medios, al combinar elementos de diferentes tradiciones culturales, al debilitar la frontera entre artista y público, y al poner en cuestión la división entre consumo y creación cultural.

En la tabla 6.1 se observan las oportunidades del desarrollo humano urbano en materia cultural. A continuación se abordan los siguientes aspectos: la libertad cultural y el multiculturalismo; la ciudad narrada, que se refiere a los relatos y a las formas de contar la experiencia urbana; la cultura como espacio de inclusión, especialmente para la sociedad del conocimiento y la información, y la oferta y demanda en la dimensión clásica de la política cultural.

## **A. CULTURA CÍVICA: CIUDADANÍA Y DIVERSIDAD**

La cultura cívica envuelve tres dimensiones: la democracia, la convivencia y la actitud frente a la ilegalidad. Este capítulo se ocupa de la construcción de valores comunes que respeten la diferencia y la diversidad cultural, y de la elaboración de prácticas pedagógicas y comunicativas que ayuden a fortalecer este proceso.

### **1. Igualdad política y diversidad cultural**

El multiculturalismo es una condición inherente a las ciudades. Desde hace tiempo,

La ciudad no solo ha tolerado sino también gratificado las diferencias individuales. Ha unido a gentes de los confines de la tierra por ser diferentes y así, útiles unos a otros, antes que por ser homogéneos y de mentalidades similares (Wirth, 1938:6).



LA CULTURA CÍVICA SE CONSIDERA HOY, MÁS QUE UN PROGRAMA DE GOBIERNO, UNA PRÁCTICA CIUDADANA Y UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE DEBE MANTENERSE Y TRANSFORMARSE DE ACUERDO CON LOS RETOS DE LA CIUDAD. LA ENCUESTA DE CULTURA URBANA REFLEJA MUY BIEN LA DIVERSIDAD QUE EXISTE EN BOGOTÁ EN MATERIA RELIGIOSA Y ÉTNICA, DE OPCIÓN SEXUAL Y LUGAR DE ORIGEN.

Las ciudades son escenarios que permiten las hibridaciones culturales más intensas, las cuales producen nuevos gustos y valores a partir de las diferentes tradiciones de los migrantes y las influencias de una sociedad globalizada. Pero también puede ocurrir que una cultura asimile o se imponga sobre las otras, o que muchísimas culturas lleguen a cohabitar en una misma ciudad sin que lleguen siquiera a tocarse.

Las sociedades asumen esta diversidad de diferentes maneras. Grupos o personas culturalmente diferentes pueden ver limitadas sus posibilidades de acceder al empleo o ser más vulnerables a la pobreza y a las deficiencias en la prestación de los servicios sociales. Así mismo, puede ocurrir que no encuentren en la ciudad espacios suficientes para expresar su identidad o se agrupen en guetos que segmentan el espacio urbano.

La ciudad es el lugar de lo colectivo y alberga las tensiones propias de vivir en comunidad siendo diferentes. ¿En qué tipo de ciudad quieren vivir las personas? No existe una única respuesta, pero cualquier modelo de ciudad parece responder a la necesidad de libertad, de generar oportunidades para mejorar las condiciones de vida y de equidad en las posibilidades de servirse de la ciudad, de su espacio, de sus dinámicas económicas, del ejercicio político y de elegir un modo de vida.

Este Informe de desarrollo humano se ocupa del multiculturalismo con tres propósitos: a) mostrar que es una característica básica de las ciudades, que es ineludible y que tiene un gran potencial para el desarrollo y crecimiento de la metrópolis; b) resaltar que es una consecuencia deseable de la libertad cultural (PNUD, 2004), y c) llamar la atención de las autoridades con respecto a que el diálogo intercultural y el reconocimiento de las diferencias son esenciales para la construcción de ciudadanía y la sostenibilidad de los avances en convivencia.

La libertad cultural consiste en que cada persona tenga la oportunidad de elegir el modo de ser que mejor exprese su identidad, su cultura e ideología. Bajo este principio, la libertad cultural abarca todas las diferencias (entre grupos, individuos y géneros, tanto sociales como generacionales). Incluye todas las diferencias que singularizan a las personas. Los seres humanos no tienen una sola identidad, pueden tener, y de hecho tienen, múltiples y complementarias: género, etnia, lenguaje, religión, generación, costumbres, gustos, etcétera. Bajo el principio de la libertad cultural, el Informe aborda el multiculturalismo. El objetivo puede resumirse en que ninguna persona se vea privada de elegir un modo de ser o de vivir, y que esta elección no sea la causa, o pueda serlo, de privaciones en las otras opciones del desarrollo humano urbano.

En la actualidad el multiculturalismo tiene muchas implicaciones, sobre todo en lo que se refiere a la dimensión política. Los debates contemporáneos sobre la democracia se han ampliado porque han considerado las diferencias culturales, las reivindicaciones de los movimientos sociales y las luchas de las minorías.

Hombres y mujeres exigen reconocimiento como condición básica para que se haga efectiva la promesa de la sociedad liberal de igualdad en los derechos y de libertad en la elección. Por naturaleza nadie es igual a nadie: la igualdad de los individuos es un artificio que, de acuerdo con Hannah Arendt, solo existe en la esfera política donde los hombres se reúnen como ciudadanos y no como personas privadas. Pero sin el principio de igualdad sería imposible la libertad y



la oportunidad de ser distinto. Las sociedades enfrentan el reto de celebrar las diferentes religiones, opciones sexuales y creencias.

Deben prepararse para que “existan y se mezclen costumbres diferentes, para que lo inusual pase a ser legítimo y aceptado, para que reconozcamos que en los problemas de las minorías están los problemas de la sociedad entera” (Camps, 2002).

Cuando empezamos a reconocer a los otros como diferentes, somos consecuentes con la idea de que el otro, igual que yo, tiene un sentido moral, una libertad de conciencia que le permite ser el mejor juez de sus propias actuaciones.

Los valores comunitarios son en muchos sentidos un aporte a la libertad, y los grupos minoritarios, aún en nuestra época, todavía son objeto de discriminación. Por eso, la ciudad debe ser el espacio para la interculturalidad. Las diferencias no son irreductibles e inconmensurables, y por ello siempre es posible producir nuevos mestizajes. La convivencia solo es posible si hacemos visibles nuestras diferencias, aceptadas sobre los fundamentos de los mínimos comunes de la ciudadanía. Construir ciudadanía y reconocer las diferencias son dimensiones de un mismo proceso.

## 2. Un diagnóstico para Bogotá en cultura cívica y convivencia

Los gobiernos de Bogotá (de 1995 a 2007) han percibido la promoción de la convivencia desde las siguientes premisas.

- *Construcción de mínimos comunes*: las estrategias para la construcción de ciudadanía en las administraciones de la ciudad se orientaron hacia el desarrollo de conductas públicas necesarias para la vida en común desde la perspectiva de la civilidad, la legalidad y el interés público. La idea de lo mínimo común aparece en el primer plan de desarrollo propuesto por Antanas Mockus (Sáenz, 2007:56). La afirmación del mínimo común debilita el relativismo moral que amenaza las instituciones en la ciudad y el país. El Estado reconoce que en una sociedad democrática todos, aunque sea por diferentes razones, podemos llegar a acuerdos “De algún modo la democracia es neutra frente a las razones que la gente tiene para cumplir las reglas” (Mockus, 2000:7).
- *Una definición general de la cultura ciudadana*: sería el conjunto de acciones, costumbres y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y los deberes ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que incidan, de forma directa, sobre cómo los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno.
- *Consolidación de los derechos culturales y reconocimiento de la diversidad*: este énfasis fue puesto por la administración de Luis Eduardo Garzón. Las políticas públicas de la ciudad retoman el enfoque de la diversidad cultural y vuelven a reconocerla como necesaria para la construcción de ciudadanía. Dicha administración destaca la valoración de las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de opciones sexuales y de género, y los derechos como el centro de su propuesta cultural para la inclusión social.

En los dos gobiernos de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y en el de Enrique Peñalosa (1998-2000) se enfatizó en la construcción de mínimos comu-



LAS CIUDADES SON ESCENARIOS EN LOS QUE SE POSIBILITAN LAS HIBRIDACIONES CULTURALES MÁS INTENSAS, LAS CUALES PRODUCEN NUEVOS GUSTOS Y VALORES A PARTIR DE LAS DIFERENTES TRADICIONES DE LOS MIGRANTES Y LAS INFLUENCIAS DE UNA SOCIEDAD GLOBALIZADA. PERO TAMBIÉN PUEDE OCURRIR QUE UNA CULTURA ASIMILE O SE IMPONGA SOBRE LAS OTRAS, O QUE MUCHÍSIMAS CULTURAS LLEGUEN A COHABITAR EN UNA MISMA CIUDAD SIN QUE LLEGUEN SIQUIERA A TOCARSE.

nes, mientras que en el de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) hubo un marcado énfasis en el reconocimiento de la diferencia. Hasta ahora las administraciones se han ocupado de la cultura cívica de manera “dicotómica” haciendo énfasis en uno u otro proceso. En los próximos años la administración distrital deberá articular en una sola visión procesos que hasta ahora se han adelantado como si fueran distintos o necesitaran de un tratamiento secuencial. La construcción de mínimos comunes en las tres primeras administraciones y el reconocimiento de la diversidad en la pasada deben incluirse, al mismo tiempo, en una política integral.

Se puede empezar a hacerlo vinculando al sistema educativo, constructor por excelencia de lo común; reconociendo el valor de las diferentes culturas existentes en la ciudad; incluyendo socialmente a los grupos rezagados, y fortaleciendo la convivencia por medio de un afianzamiento cada vez mayor de los mínimos comunes de la ciudadanía.

La administración debe empezar a superar la discrecionalidad que ha caracterizado la formulación de las políticas en este campo. Más que en cualquier otra dimensión de la ciudad, las políticas culturales han tenido una precaria continuidad, lo que no ha permitido consolidar un enfoque o una impronta de la administración distrital en el campo cultural.

Con el Observatorio de Cultura Urbana y con la Encuesta de cultura urbana que se viene aplicando en la ciudad cada dos años (desde el segundo Gobierno de Mockus), Bogotá cuenta con un instrumento de seguimiento y de análisis. Esta información debe utilizarse para formular proyectos desde la administración.

Así, en la idea de avanzar en la convivencia y de fortalecerla, los resultados de la encuesta evidencian necesidades importantes, sobre todo en lo que se refiere a la diferencia. Se han mantenido estables los logros alcanzados en materia fiscal –que los ciudadanos paguen los impuestos–, en conciencia ambiental y en protección al menor y rechazo a la violencia intrafamiliar. Sin embargo, como lo muestra el gráfico 6.1, por lo menos en la percepción ciudadana los índices de discriminación son muy altos

### 3. Recomendaciones para la ciudad

La cultura cívica se considera hoy, más que un programa de gobierno, una práctica ciudadana y una política de Estado que deben mantenerse y transformarse de acuerdo con los retos de la ciudad. La Encuesta de cultura urbana refleja muy bien la diversidad que existe en Bogotá en materia religiosa y étnica, de opción sexual y lugar de origen.

Tan importante como la diversidad de la ciudad, es que los ciudadanos tengan conciencia de ella, y noten que en Bogotá existen cabildos indígenas, raizales, afrocolombianos, migrantes de todas las regiones del país, diferentes cultos y religiones, etcétera. La multiculturalidad no es otra cosa que los ciudadanos se asuman y vivan como diferentes. La perspectiva de una ciudad cambia cuando sus habitantes empiezan a reconocer sus diferencias. A partir de la conciencia de la presencia del otro es posible orientar las estrategias para mejorar la convivencia.

El interés común se construye en la vida cotidiana sobre las particularidades de los ciudadanos. En Bogotá ha sido claro que el interés común no puede ser la suma de intereses de las mayorías, o la imposición de grupos poderosos que ahogan los intereses de las minorías y el de los individuos más vulnerables. “El

### GRÁFICO 6.1

#### PERCEPCIÓN DE SITUACIONES DE DISCRIMINACIÓN DE LA POBLACIÓN EN BOGOTÁ

Número de personas



Fuente: cálculo de los autores con base en la Encuesta bial de cultura, 2007.

interés común no existe, se construye. Es un imperativo ético al que debe tender la sociedad y, al mismo tiempo, el núcleo de su cohesión” (Giner, 1996:43-80).

Para atender los retos del multiculturalismo, la política pública y los enfoques que pueden asumir los gobiernos y su margen de acción son diferentes entre los niveles nacional y local. En el caso específico de las demandas de las minorías étnicas, los gobiernos nacionales cuentan con más herramientas jurídicas y territoriales para respetar y hacer respetar las exigencias de estos grupos: puede apostar a las políticas federalistas, a educación diferenciada, al derecho consuetudinario y al

pluralismo jurídico, así como a políticas de conservación cuando existan riesgos para las comunidades o para su patrimonio material y natural. Pero en la ciudad no se aplican las mismas políticas.

Políticas tan diferenciadas en el ámbito urbano, resultan en una fragmentación, una discriminación y un debilitamiento de la riqueza cultural de la ciudad. La segregación es de tipo socioeconómico; pero también sociocultural: en la que se agrupan las comunidades y construyen guetos al interior del espacio y de la vida urbana, tendencia extendida en el orden mundial. Sería benéfico que esas culturas dialoguen y la ciudad avance en un proceso sostenido hacia la interculturalidad.

#### Recomendaciones de cultura cívica y multiculturalidad

- Consolidar una estrategia pedagógica que apunte a la constitución de una cultura democrática, en donde predomine la argumentación racional y dialógica. Estas metodologías deben responder más a los flujos propios de la ciudad que a los métodos diseñados y aplicados en el ámbito escolar. Primero, porque estas prácticas tienen una mayor capacidad de afectar y conmover a los ciudadanos y, segundo, porque logran una mayor difusión por los medios de comunicación masiva, como sucedió en el primer Gobierno de Mockus.
- Articular las estrategias pedagógicas y comunicativas con las acciones sancionatorias del Estado. La cultura es uno de los cuatro enfoques que le ha permitido a los ciudadanos avanzar en convivencia pacífica y seguridad, tal como lo plantea este Informe.



LOS VALORES  
COMUNITARIOS SON  
EN MUCHOS SENTIDOS  
UN APORTE A LA  
LIBERTAD, Y LOS GRUPOS  
MINORITARIOS, AÚN  
EN NUESTRA ÉPOCA,  
TODAVÍA SON OBJETO DE  
DISCRIMINACIÓN. POR  
ESO, LA CIUDAD DEBE  
SER EL ESPACIO PARA LA  
INTERCULTURALIDAD.  
LAS DIFERENCIAS NO  
SON IRREDUCTIBLES E  
INCONMENSURABLES,  
Y POR ELLO SIEMPRE  
ES POSIBLE PRODUCIR  
NUEVOS MESTIZAJES.  
LA CONVIVENCIA  
SOLO ES POSIBLE SI  
HACEMOS VISIBLES  
NUESTRAS DIFERENCIAS,  
ACEPTADAS SOBRE LOS  
FUNDAMENTOS DE LOS  
MÍNIMOS COMUNES  
DE LA CIUDADANÍA.  
CONSTRUIR CIUDADANÍA  
Y RECONOCER LAS  
DIFERENCIAS SON  
DIMENSIONES DE UN  
MISMO PROCESO.

- Fortalecer la participación de las minorías étnicas y culturales en las instancias de decisión de la política cultural de la ciudad.
- Promover el desarrollo de conocimiento sobre las diversas subculturas de la ciudad, especialmente de los jóvenes.
- Reconocer y celebrar simbólicamente las diferencias de género, clase, origen regional, opción sexual, etcétera. Como en casi todos los asuntos de la política cultural, debe ser un asunto transversal, sobre todo en la escuela, esa institución moderna y productora del sujeto moderno que ha tendido a privilegiar de manera exclusiva la formación en los mínimos comunes más “conservadores” de la cultura.

## B. UNA CIUDAD MULTICULTURAL PARA SER NARRADA

En este capítulo se profundiza en la diversidad cultural y se parte del principio de que la identidad existe cuando se expresa; la experiencia urbana debe ser *contada*, y la ciudad debe promover espacios y alternativas para hacerlo. De igual modo, es necesario promover iniciativas que permitan reconocer y promover los lenguajes mediante los cuales la ciudadanía narra sus vivencias, expectativas, necesidades, sentimientos y sensibilidades.

La Bogotá de este Informe es la de los ciudadanos que habitan con las tensiones derivadas de los recién llegados –por voluntad o por fuerza– frente a los “rolos”, la de los jóvenes frente a los mayores, la de los pobres frente a los ricos, la de los informados frente a los “desconectados”, la de los “socialmente estables” frente a los que están en el “margen”. El reconocimiento de la diversidad es fundamental para acercarse a las culturas vivas de la ciudad, entendidas como expresiones, formas de convivir, tradiciones y todo aquello que pertenece a la vida cotidiana de una urbe. Bogotá no es solamente sus construcciones arquitectónicas o físicas, sino también el espacio que alberga pensamientos, creencias, costumbres, tradiciones, hábitos y formas de vida de sus habitantes.

### 1. Narrar lo diverso

La experiencia de la diversidad puede ser un atentado contra la invisibilidad, sobre todo en grandes ciudades como Bogotá, que son el escenario por excelencia de la experiencia de lo diverso y de lo invisible. Habitar Bogotá implica no solo conocer y transitar uno o varios de sus sectores, sino también desconocer muchos otros. Las diferentes manifestaciones de la cultura insinúan los territorios urbanos. La imagen de la diversidad se parece a cartografías yuxtapuestas, trazadas por quienes nacen, o llegan a la ciudad con sueños que necesitan de un entorno específico, un territorio, para realizarse o prolongarse. El choque entre vivencias heterogéneas y un entorno que se programa para funcionar, sobrepasa cualquier modelo para reproducirse en cientos de fábulas creadas por los individuos y la colectividad.

Las palabras cultura y diversidad pueden expresarse en todos los tiempos y lugares posibles, en especial desde las instituciones, pero es importante resaltar que hoy, más que en cualquier otro momento de la historia, esta expresión cuenta con unos lineamientos que la reconocen. La ciudad es el lugar de lo colectivo, y es allí donde sucede la diferencia, en el roce entre distintos. Pero la diversidad sigue estando restringida a la vivencia en términos a los que ya Jesús Martín Barbero se refirió con acierto:



El tema de la diversidad cultural está enormemente desgastado por este uso retórico y funcional en el que muchas veces también cae el discurso académico. Yo lo quiero reemplazar por el concepto de alteridad radical: la alteridad de la pobreza, la alteridad sexual, la alteridad étnica. Es decir, cuando el otro no me interpela, simplemente me parece interesante que sea distinto y eso no sirve para nada. El otro que me interesa es el que me para la digestión, el que me desestabiliza; no el otro que está ahí, y yo lo veo y digo ‘qué lindo’. Hay que dar un paso más allá.

Para ponerle sentido a la diversidad hay que dar un paso que nos acerque al “otro”, que nos permita verlo y así reinventar nuestras formas de convivencia.

A pesar de mi lucha diaria en este lugar, no tengo derecho a la visita conyugal, ni a tener un amante dentro del penal, ni a vestirme de mujer, ni al maquillaje, ni al libre desarrollo de mi personalidad. Como consecuencia de esto, he perdido mis instintos y mis emociones consumiéndome en la soledad. Al principio se me ocurrió suicidarme con un cuchillo cortándome las venas, colgándome de una cuerda o envenenán-



dome con unas pastillas para dormir. Pero no fui capaz. Muchas veces intenté pagarle a un sicario para que lo hiciera, pero no me alcanzaba la plata. No me daban ganas de hablar ni de vestirme. Y ahora me siento como un gorila atrapado en una jaula. Me hace falta mi novio, el cine, los paseos, un poco de intimidad. Hay internos homosexuales no declarados, traumatizados, que se vuelven homofóbicos conmigo que sí soy declarado. Entonces me tratan mal tanto verbal como físicamente. Por eso recae todo el peso sobre mí y me siento muy aislado. Me hace falta el amor de un hombre para que no se vaya a morir esa mujer que llevo dentro de mí. ¿Al final quién soy? Klauss, la ermitaña”<sup>2</sup>.

## 2. Espacios de socialización

Las personas con las que se convive en Bogotá no son escogidas por el individuo. A pesar de que existe la experiencia de compartir con otros pares durante la escuela, que es el espacio de socialización por excelencia, otros aspectos de la vida urbana nos acercan a los desconocidos. Unos de los primeros extraños en Bogotá son aquellos que llegan de otras ciudades. Todos nos vemos en la necesidad de negociar entre la ciudad que experimentamos, la real, con la ciudad que cada día imaginamos.

Conocí a Estela, una niña de El Cartucho que venía hasta por acá. Siempre se paraba cerca de mi negocio, me contaba historias del campo, cuando le mataron a sus padres, quedando ella y su hermanito sin familia.

Cuando vivía con ellos era bueno, éramos de Boyacá, pero los mataron porque ellos eran sapos. Nos vinimos con mi hermano de 9 años y yo de 12, cuando un señor de una flota nos trajo aquí a la ciudad y nos dejó con una señora de San Victorino. Ella vendía adentro y a mí me puso a limpiar las mesas. Los hombres jugaban tejo y rana. Un día a mi hermano se lo llevó y no supe más de él.

Luego, empecé a fumar con el hermano de la señora, él se acostaba conmigo y a cada rato abusaba de mí. Luego me fui de ahí, empecé a fumar bazuco y marihuana, a tomar trago y los de El Cartucho me daban plata para acostarse conmigo. Muchas veces dormimos en cartones en la Estación de la Sabana. Una Navidad volví a San Victorino, estaba lleno de gente rica, con niños bien vestidos y pensé en mi hermanito... ¿dónde estará? Huelo el perfume de damas adornadas, miro a los perros de los ricos con collares finos, la gente comiendo, comprando ropa fina, en cambio yo sucia y maloliente con este pelo enmarañado y lleno de piojos, solo tengo unos parces que se me acercan para darme vicio y decirme “vamos a trabajar a la cama”. Ya son las 6 de la tarde y mi cuerpo empieza a sentir frío; me aspiró una bicha, ya no me importa el campo, menos la ciudad, si me muero en la calle no importa, no soy nadie (Alba Lucía Gallego, “Caminos de desarraigo”, del proyecto *La ciudad jamás contada*).

El espacio cultural en una ciudad como Bogotá no está restringido a aquellas actividades que se fomentan por medio del gasto público. La cultura está

<sup>2</sup> Klauss Salcedo fue uno de los seleccionados de *La ciudad jamás contada*, un proyecto desarrollado por la Dirección de Responsabilidad Social de la Casa Editorial El Tiempo, en el marco de *Bogotá capital mundial del libro*. El proyecto invitó a los habitantes de Bogotá (no escritores) a contarse en la escritura, para poder relatar también su experiencia de la ciudad.



LAS PALABRAS CULTURA  
Y DIVERSIDAD PUEDEN  
EXPRESARSE EN  
TODOS LOS TIEMPOS  
Y LUGARES POSIBLES,  
EN ESPECIAL DESDE  
LAS INSTITUCIONES,  
PERO ES IMPORTANTE  
RESALTAR QUE HOY,  
MÁS QUE EN CUALQUIER  
OTRO MOMENTO DE  
LA HISTORIA, ESTA  
EXPRESIÓN CUENTA CON  
UNOS LINEAMIENTOS  
QUE LA RECONOCEN.  
LA CIUDAD ES EL LUGAR  
DE LO COLECTIVO, Y ES  
ALLÍ DONDE SUCEDE LA  
DIFERENCIA, EN EL ROCE  
ENTRE DISTINTOS.

presente en la forma como nos rozarnos con los otros. Néstor García Canclini recalca esta polaridad cuando señala:

Por un lado, la cultura como potente motor de desarrollo. Por otro, las culturas como pretexto para marcar las diferencias y a menudo para discriminar. Los bienes culturales dan continuidad a lo que somos, pero a veces hacen que nos vean como un paquete de estigmas.

Las ciudades recuerdan a los habitantes de antes, que al igual a los de ahora, llegan con sueños, con historias, con objetos que van trazando desde la intimidad nuevos sentidos de lo urbano. El mestizaje cultural bogotano se compone de Colombia entera, de migrantes de distintos lugares del mundo, pero también de bogotanos que colonizan día tras día nuevos espacios para habitar con sus pensamientos, creencias, costumbres, tradiciones, hábitos y formas de vida, que dan testimonio de las culturas que se generan en el apego a cada territorio.

Bogotá funciona como un imán que atrae a las diversidades que cohabitan en ella, lo que contrasta con los significados que sus habitantes tienen de cultura. Muchos la asemejan a educación, ilustración, refinamiento, información vasta. Cultura es el cúmulo de conocimientos y aptitudes intelectuales y estéticas. Esta noción se renueva en las diversas formas de recorrer la ciudad. Además de la movilidad espacial, los relatos y las imágenes que guardamos son otras formas de andar la ciudad. Le confieren apariencia de realidad aun a lo invisible. Los discursos que representan lo que ocurre o podría acontecer en la ciudad nacen y son narrados por las telenovelas, las películas y las canciones, la prensa, la radio y la televisión.

De nuevo merece la pena traer a colación una definición de identidad de Néstor García Canclini: “Es una construcción que se relata”. ¿Cuántos relatos surgen en las rutas que diariamente trazan a Bogotá? Luisa Ciro, una joven que llegó a la ciudad como estudiante, relata una mañana de domingo:

Me levanto un domingo con la necesidad de ver una ciudad viva. Lo único que quiero es un espacio en el cual no se note que estoy sola. Conocía la mejor opción, la Carrera Séptima. Me bajo de la buseta en la 10 con 22; camino, puedo escuchar un saxofón y una cuadro más adelante un grupo andino. Hay ventas callejeras de perro caliente con gaseosa; también venden frijolada a mil pesos, lo que es una tentación para quienes vamos caminando y no tenemos ni para un almuerzo. El mejor encuentro es con los afiches en blanco y negro que promocionan películas en teatros cuya entrada es a 3.000 ó 3.500 pesos. Los afiches están en todos lados, llenan los postes y también ocupan paredes. Veo los eternos letreros de *La insoportable levedad del ser* o *El imperio de los sentidos*. Decido ir a la Cinemateca Distrital porque están presentando una película que me atrae por su título *La vida sin mí*.

Empiezo a buscar la Cinemateca. Doy vueltas por todo el centro creyendo que es un teatro grande. Recorro La Candelaria por la Quinta, luego paso la 19 y sigo por la Séptima. ¡Estoy perdida, cómo siempre en Bogotá! Al final me doy cuenta que la Cinemateca es el teatro más



fácil de encontrar por estar al lado del Jorge Eliécer Gaitán. Tal vez por esa misma razón es difícil de ver debido a la enormidad del Gaitán. Entro sin vacilar porque desde que vivo en Bogotá me siento cómoda de entrar a cine sola (Luisa Fernanda Ciro, “La vida sin mí”, del proyecto *La ciudad jamás contada*).

Como acontecimiento de las culturas colombianas, Bogotá cumple una “función capital” en relación a la diversidad cultural, la heterogeneidad social y el pluralismo ideológico y político propios de nuestro país. Hecho que se refuerza si se ve en el contexto de la producción de información, ya que la gran mayoría de medios nacionales (televisión, radio, prensa), generan sus contenidos desde la capital, y la oferta cultural (conciertos, cine, bibliotecas, exposiciones, etc.) supera en cantidad y variedad la de cualquier otra ciudad del país. Es necesario desbordar el radio de acción de las disciplinas desde las que se produce la cultura, hacia una visión capaz de concebir la multidimensionalidad de la sociedad y de empezar a pensar el mundo en relación con las culturas locales.

En la misma calle conviven las diversas formas de expresión de la música, del cuerpo, de la arquitectura, con mitos urbanos como el de El Cartucho. El único consenso respecto a la cultura es la ausencia de consenso. No es posible definir la ruta adecuada, ni replicar políticas que fueron exitosas en otras latitudes. Las culturas son vivas, cambiantes e inestables.

### 3. Los ritmos de la ciudad

Cambia la cultura e influye en la vida cotidiana. Fluyen los ritmos y las velocidades de la ciudad contemporánea, y contrastan con los modos de vida más rurales que caracterizaron los modos de vida de la ciudad hace algunas décadas.

Pues bien: diré lo que vi cuando pasados los primeros años, principié a mirar a mi alrededor. La casa donde yo me encontré estaba situada en el centro de la ciudad, en lo que entonces llamaban, con cierto acento de orgullo, el barrio de la Catedral. Edificada en un extenso lote irregular, era alta y espaciosa. A mí me parecía muy bonita, pero hoy sería muy fea. Por la ventana de la grande alcoba materna que miraba a la calle, pegada a la cara de los vidrios, era mi entretención favorita mirar hacia fuera; a veces recuas de burros que bajaban con arena del cerro; aguadores con su múcura a la espalda; emboladores, muchachos que voceaban *La Nación* y *La Reforma*. Enfrente, la agencia de trasteos de Laverde, donde pasaban el día entero unos cuantos *guaches* jugando estrepitosamente en medio de la vía, amodorrados sobre las parihuelas o sobre tercios de estera tunjana, pues estos dos negocios, el de trasteos y el de esteras, andaban siempre combinados. También llamaba mi atención al frente, una carpintería con su trabajo más animado. Todos los días se detenía allí a encender su tabaco en la llama de la hoguera de viruta, a cuya lumbre calentaba la cola, un hombre de cara y rojiza y poblada barba entrecana, los pies calzados con alpargatas sobre medias, y abrigado con un bayetón que le llegaba a los tobillos (...).

Raras veces se interrumpía la monótona tranquilidad de la calle. Si llovía fuertemente, crecía el caño y se producían escenas animadas por las gentes que intentaban vadearlo. En la esquina había una gran chichería llamada 'El Pilar', donde ocurrían escenas borrascosas en las tardes de los días festivos. En esos mismos días se abrían los balcones temprano; toda la familia se asomaba, y yo concurría, ya no por dentro, pegada la cara a los vidrios, sino por fuera, prendido a los barrotes de hierro. La concurrencia era otra; sirvientas que andaban de licencia; tal cual artesano borracho, y muy de tarde en tarde se decía por el vigía de facción en el balcón; 'Ahí viene una maja'. Un grupo de muchachas de clase alta, con todo el ropero encima, seguidas por la madre, dama muy gorda o muy flaca; o bien, y esto era lo más atractivo, una pareja de recién casados de punta en blanco que andaba pagando visitas. Punto más, punto menos, esa era la vida de una calle central de Bogotá hace cuarenta años. El empedrado y el caño no admitían otro vehículo de ruedas que el pequeño carro de basura tirado por una mulita que llevaba al cuello una campana (Rueda Vargas, 1977).





Los habitantes de una ciudad cambian como cambian sus percepciones de los demás. Los movimientos sociales reconfiguraron muchos de los imaginarios de la ciudad, pero también transformaron el estatus social, político y vital de sus ciudadanos. El ejemplo más claro de ello es la lucha por la equidad de géneros. Una lucha que va de la mano con un replanteamiento de lo que somos y de lo que podemos aportar unos a otros.

Esposa de empleado de pequeña categoría, experimentaba la inquietud de simulaciones que afecta a la clase media y que la obliga a encerrar en lo recóndito su miseria y sus quebrantos. Su hogar fijo, viviendo siempre con las mayores privaciones, destrozándose las manos en penosos quehaceres domésticos, abrumada bajo el fracaso económico, sujeta a las contingencias que perturbaban la posición y el sueldo del marido, uno de esos individuos insignificantes que jamás aprendieron oficio alguno y que se clasificaban en la denominación nebulosa de empleados, guardaba intacta su vanidad de señora y situaba su máxima ambición, por el momento, en una criada a quien mandar. Pero como los ingresos eran magros, esta aspiración, satisfacción, satisfecha unas veces y suspendida otras, estaba ahora reducida a lo mínimo: una china para los mandados (Osorio, 1952).

No nos interesan los relatos que describen la ciudad sino aquellos que la conforman. Se pretende un acercamiento a muchas de las personas que viven las realidades analizadas en este Informe desde la óptica y a propósito del desarrollo humano. Los hombres y las mujeres no son seres neutros. Por eso se hace un *zoom* y una aproximación a algunos de los habitantes de la ciudad para ilustrar el conflicto, pero también la riqueza de los muchos relatos que conforman el gran relato de la vida urbana (Saldarriaga, 1999).

Bogotá es una ciudad a la que le falta mucho por contar. Hace poco más de una década no se preguntaba por su identidad y ahora se pregunta por las múltiples que la conforman. La ciudad puede apoyar las formas que hay de contarla, tanto por las experiencias que puede extraer de ella, como por el reconocimiento de los múltiples lenguajes que crean significado en las sociedades contemporáneas. Las formas de contar la ciudad pasan por la tradición oral que se manifiesta en el uso y desuso de los dichos de antaño, así como la literatura, la multimedia, el lenguaje del cuerpo y el grafiti.

### **C. CULTURA DE CARA AL MUNDO**

En los Informes de Desarrollo Humano es una constante tratar las condiciones de los países, regiones o ciudades, de cara a las transformaciones mundiales. En todos los temas en los que se pueden establecer relaciones entre el panorama mundial y el de la ciudad se destacan la competitividad económica y el campo de la cultura.

La globalización tiene diferentes lecturas, especialmente en su relación con la cultura. Es factible que lo que está pasando en la economía también suceda en el campo de la cultura, de modo que ya no solo habría economía global sino también cultura global. Esta homogeneidad no es conveniente. La diversidad es necesaria, y la libertad cultural supone la diferencia. La globalización debe



favorecer la heterogeneidad. El aprovechamiento de las conexiones mundiales puede verse favorecido con los avances tecnológicos, que desempeñan cada día un papel más importante en las sociedades, tanto en el campo del saber y los servicios, como en el de la expresividad, la creatividad y el ocio. Los jóvenes y los niños tienen nuevas herramientas para expresarse, para aprender, tienen contacto con más fuentes de información y utilizan nuevos lenguajes. Así mismo, tienen mayores posibilidades de intercambio y ponen a su servicio instrumentos para innovar y construir nuevas obras, artefactos y disciplinas, la mayor parte de ellas culturales.

En la relación con el mundo externo es necesario tener presente: a) la sociedad del conocimiento y la información como un espacio donde se generan y circulan los saberes; b) las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) como medios que han permitido este intercambio, así como la innovación y la producción cultural a mayor escala, y c) con los nuevos lenguajes y las habilidades que necesitan desarrollar los hombres y las mujeres en la actualidad como consecuencias de los dos primeros aspectos.

Aún con sus limitaciones, estos escenarios han permitido grandes ejercicios participativos en los que cada persona puede participar pero también y, sobre todo, aportar al intercambio mundial. Junto con el ejercicio participativo, cabe destacar algunos hechos:

- Para la competitividad económica de los países, es más importante la formación de los ciudadanos que cualquier medida mercantil. La mejor estrategia de crecimiento es invertir en la gente, en su formación y en el estímulo de sus capacidades creativas y productivas.
- Ahora, y a mayor escala, los ciudadanos dejan de ser solo receptores de conocimiento para ser también generadores, interlocutores y críticos. Este ejercicio mejora el bienestar en su entorno y aumenta sus capacidades.
- La deliberación es ante todo un ejercicio de diálogo que mejora si hay instrumentos que promuevan el flujo de información, la participación ciudadana y la libertad de expresión. El buen uso de las tecnologías de la información puede promover estos procesos.
- Surgen nuevos lenguajes, nuevas maneras de expresar, aprender y transmitir el conocimiento. El caso de la multimedia es un buen ejemplo de lo que se quiere decir: al lenguaje escrito se suman imágenes en movimiento, sonidos, etcétera.

Sin pretender ser exhaustivos, hay tres temas que merecen la atención de los gobiernos con el fin de mitigar el impacto negativo que estos eventos pueden tener sobre las condiciones de vida de las personas. El primero tiene que ver con la apuesta ética por la equidad. Se trata de evitar, o por lo menos reducir, los efectos de la inequidad social. La lucha contra la pobreza y el analfabetismo funcional permitirá que un mayor número de personas pueda beneficiarse de la tecnología y la información. La sociedad democrática debe permitir que todas las personas tengan acceso a esta última. El segundo aspecto, relacionado con el campo de la cultura, es reconocer los diferentes lenguajes que van surgiendo en la actualidad y que son utilizados por los grupos de la población para expresar sus ideas, imágenes, sentimientos, deseos. El tercero consiste en aumentar las posibilidades de producción artística y oferta cultural mediante la apropiación de los saberes, los bienes y los artefactos que circulan en el contexto mundial. En este punto, las industrias culturales desempeñan un papel central.



### 1. Los retos de la ciudad: la brecha digital y los nuevos lenguajes

La distancia que separa a quienes tienen acceso y capacidad de uso de los servicios informáticos y quienes no la tienen, se conoce con el nombre de brecha digital. En el ámbito mundial se presenta entre los países industrializados y en desarrollo. También se observa en los mismos países entre diversos grupos de la población. En el contexto mundial, la brecha digital se mide por la cantidad de personas conectadas y por los servicios gubernamentales y sociales que se prestan en línea. En los países industrializados la situación es considerablemente mejor que en los países en desarrollo. La brecha digital también incluye las ventajas comparativas que tienen las naciones productoras de tecnología y con grandes capacidades de innovación, con respecto a los países que solo son consumidores y están rezagados en formación científica y tecnológica.

En los países el diferencial de ingresos es una de las principales causas de la brecha digital. Para compensar el desbalance se requiere que las autoridades y el sector privado diseñen estrategias para que la brecha se cierre y los más pobres

#### RECUADRO 6.1

##### DIÁLOGO SOBRE GLOBALIZACIÓN Y CULTURA EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS URBANO

En años recientes la cultura ha venido desempeñando un papel cada vez más importante en el diseño y planificación de las ciudades. Hoy día la cultura representa las ideas y prácticas, lugares y símbolos de lo que se conoce como economía simbólica. La frase se refiere al proceso de creación mediante actividades culturales, incluyendo las bellas artes y las artes escénicas, el diseño creativo y el deporte. Este nuevo concepto de cultura cada vez da mayor forma a las estrategias urbanas ante la competencia global y las tensiones locales. El foco de atención de este diálogo es investigar las maneras en las cuales la cultura ha influenciado la planificación y gestión de las ciudades, o en qué ha sido utilizada de manera deliberada para darles forma.

#### El dilema global

Hoy día las innovaciones culturales viajan a una velocidad mucho mayor que nunca en aeronaves, satélites e internet. Cuando la importación y exportación de cultura es más fácil, esto ayuda a los grupos étnicos que viven fuera de sus lugares de origen a mantener su identidad cultural y, al mismo tiempo, hacer que las personas que viven en sus países de residencia queden expuestos a nuevos estímulos culturales.

En este contexto, cada ciudad debe encontrar un papel viable por desempeñar en la actual división internacional del trabajo. Sin embargo, esto plantea un dilema. Una ciudad debe abrirse al libre intercambio con otras ciu-

dades y culturas. Al mismo tiempo, debe proteger a sus residentes de los aspectos negativos de tales flujos libres que se producen en todo el mundo.

#### Temores y beneficios

La globalización diversifica y enriquece las culturas urbanas. Por otro lado, las culturas “foráneas” o “extranjeras” de los migrantes internacionales pueden causar temor, tensión racial y polarización.

La globalización también da lugar a la uniformidad. Cada vez más personas de todo el mundo tienen acceso a los mismos productos culturales, tales como música y películas, por medio de internet, la televisión satelital y la radio. Pero al mismo tiempo, la globalización facilita el desarrollo de la economía simbólica, pues las ciudades buscan obtener réditos con el valor económico de la cultura.

#### Diversidad y resistencia

El acceso a más imágenes e información enriquece la cultura cosmopolita de las ciudades. Incentiva a los residentes urbanos a ser consumidores culturales más versátiles, logrando que sean potencialmente más tolerantes ante los extraños que habitan en su propia comunidad, o que estén conectados de manera más cercana a una patria distante.

Sin embargo, la imposibilidad de escapar de las múltiples imágenes y fuentes de información con que contamos hoy

puedan acceder a la tecnología, a las comunicaciones y a internet. Las estrategias deben tener en consideración dos aspectos:

- El acceso a las tecnologías no es solo un problema de estructuras y ampliación de coberturas sino también de capacidad de uso y de alfabetización. Además de la inversión en redes, una estrategia para la inclusión digital requiere de programas enfocados a educar en el uso de las tecnologías, y a preparar a las personas para desarrollar proyectos comerciales, educativos y sociales.
- Sin el primer aspecto es probable que la inversión en infraestructura resulte más costosa que útil para los ciudadanos. La inversión que se realice debe contribuir al desarrollo humano y esto solo es posible si se capacita a las personas. Los distintos gobiernos, y en nuestro caso la administración distrital, deben evaluar su capacidad de prestar servicios de telecomunicaciones a bajo costo y determinar si puede apostarle a un subsidio en la conexión del servicio a los hogares más pobres. En efecto, la universalización del servicio es diferente a la conexión a los hogares. En el primer caso se

día puede ser algo desconcertante, y en algunos casos podría provocar una resistencia local contra la “globalización cultural.” Aún no sabemos cuál es la actitud que prevalecerá, ni dónde ni cuándo. Pero la incertidumbre que rodea los efectos de un mayor acceso a la diversidad cultural es un reflejo de un problema más grande de globalización: independiente de qué tan “forastera” o “extranjera” pueda parecer al principio, la cuestión crucial es si la cultura global remplazará o debería reemplazar a la cultura local con la que se está más familiarizado.

### **Los inmigrantes y la subcontratación**

La globalización trae a los migrantes a las ciudades de todo el mundo. Una de las grandes fortalezas de las ciudades es su apertura a las funciones económicas que los foráneos cumplen. Por otro lado, su gran debilidad es una lentitud para absorber a aquellos foráneos en la micropolítica de la vida diaria, tanto en los espacios públicos como en las instituciones privadas.

En la actualidad el permanente flujo de migrantes, productos e imágenes están reduciendo las diferencias absolutas de espacio y tiempo. Las ciudades se relacionan con los mismos proyectos y cronogramas, pues el capital se mueve rápidamente por todo el mundo, la manufactura pesada se transfiere a los países en vías de desarrollo, y los países ricos optan por subcontratar muchos empleos calificados, incluso en los campos de los servicios y la informática. Esta evolución amplía el menú de opciones

económicas y culturales que están disponibles, incluso para los consumidores relativamente pobres.

### **Vitalidad étnica**

Pese a toda su aparente tolerancia y su diversidad social real, las ciudades siempre han sido un punto álgido de hostilidad étnica. La falta de dinero y de familiaridad con el idioma local atrae y fuerza a los nuevos migrantes hacia guetos con grupos que se parecen mucho a sí mismos. Al hacer esto, recrean algo de su cultura original y, con frecuencia, esto a su vez les provee empleo. Los grupos étnicos migrantes ayudan a crear una cultura global más amplia y diversa, especialmente con respecto a la comida. A menudo, estos nuevos residentes de la ciudad son sus verdaderos cosmopolitas. Aun así, con demasiada frecuencia las ciudades tienden a marginarlos y colocarlos en jerarquías étnicas y raciales que menoscaban el multiculturalismo.

### **“Ciudades culturales”**

Desde Singapur hasta Glasgow, muchas ciudades en la actualidad recurren a actividades relacionadas con la cultura para un desarrollo renovado o revitalizado. La estrategia puede promocionar la identidad cívica de las ciudades. Puede promocionar a las ciudades (y “crearles una marca”) a escala mundial y, en particular, expandir fortunas económicas de quienes estaban experimentando un declive en las industrias convencionales de manufactura.

Sin embargo, estas estrategias de desarrollo renovado tienen sus propios problemas. Las “ciudades cultura-

→



pueden ofrecer espacios de conectividad gratuitos con acceso generalizado para los habitantes de un sector. Para Bogotá, el cuadro 6.1 puede servir de diagnóstico en este punto.

Si los programas distritales se limitan a garantizar el acceso mediante la construcción de infraestructura, estarían ignorando que la capacidad de leer y escribir en forma comprensiva, de familiarizarse con los nuevos lenguajes y de entender los símbolos condicionan las posibilidades de los individuos de servirse de este instrumento. Las tecnologías como puerta de acceso a la información y de generación de conocimientos, e incluso estos últimos, son permeables socialmente, es decir, se adaptan a las necesidades y se limitan a los usos que cada comunidad o persona les den. Por eso desde la integralidad del desarrollo humano es necesario combinar la intervención técnica con la formación de hombres y mujeres capaces de construir nuevos conocimientos, aplicar los aprendizajes a sus vivencias particulares, generar oportunidades laborales, sociales, políticas y culturales por medio de las redes mundiales que se han consolidado.

## RECUADRO 6.1

### CONTINUACIÓN

les” alegan ser singulares, pero reproducen las mismas instalaciones y “distritos globales”. En muchos casos las numerosas competencias para ser anfitriones de eventos especiales ponen en riesgo los recursos de la ciudad. Las ciudades ganadoras toman la mayor porción de los fondos regionales y nacionales. Tan grandes inversiones de capital fijo en instalaciones culturales concentran recursos en el centro urbano, mas no en las periferias que no merecen tanto desde el punto de vista cultural.

#### El patrimonio cultural y la producción

Los modelos de desarrollo renovado impulsados por la cultura también reflejan las nuevas percepciones de los edificios antiguos como capital cultural. Desde Zanzíbar hasta India estos desarrollos renovados simbolizan la memoria colectiva de la ciudad y una oposición de principios al modernismo burocrático. Los edificios antiguos con alquileres de bajo costo pueden convertirse en incubadoras para pequeños artesanos y pequeñas empresas, actuando como trampolines hacia la revitalización económica.

Desde Burdeos hasta Nueva York la cultura como motor del crecimiento económico urbano coincide con la transición de muchas ciudades que pasan de una producción manufacturera a una basada en el diseño y el conocimiento. Las ciudades prosperan en medio de una abundancia de habilidades creativas, de una inspiración tan diversa como estén dispuestas a experimentar. Muchos gobiernos asignan subsidios a los distritos culturales, pues esperan

persuadir a las principales compañías a que cambien parte de su producción que hacen allí, o al menos para atraer turistas.

#### Fusión y la ciudad creativa

La globalización ha traído nuevas culturas hacia las ciudades y provocado su fusión con las ciudades antiguas, incluso en el diseño y la arquitectura. Los países en vías de desarrollo presenciarán más ciudades creativas como estas; en parte, debido a la influencia de un crecimiento del hábito de comprar alrededor del mundo, estas ciudades ofrecen nuevos “espacios de consumo”. Sin embargo, una característica que define tales espacios es su “enclavamiento”, lo que tiende a reforzar la exclusión social dentro de las ciudades. Al mismo tiempo, estos nuevos “espacios de consumo” señalan cada vez más la transición del estatus de una ciudad de local a “global”.

Una ciudad creativa es aquella que ha aprendido a utilizar su capital cultural para atraer empresas innovadoras, servicios y miembros de la versátil “clase creativa”. Sin embargo, para nutrir la creatividad una ciudad necesita una cultura generosa e inclusiva, una especie de “actitud”. Una ciudad creativa debe valorar su diversidad racial y anhelar lo novedoso, incluso con la misma intensidad con que valora lo antiguo.

Tomado de UN-Hábitat: [habitat.press@unhabitat.org](mailto:habitat.press@unhabitat.org)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

**CUADRO 6.1**

**SERVICIO DE INTERNET**  
Conectividad por hogar, 2003 y 2007

LOCALIDAD	2003		2007	
	HOGARES	%	HOGARES	%
Usaquén	52.210	38,08	71.112	51,5
Chapinero	19.055	35,97	31.863	63,3
Santa Fe	4.526	10,97	4.773	15,8
San Cristóbal	5.231	4,14	6.487	6,0
Usme	758	1,18	2.009	2,6
Tunjuelito	3.821	6,15	5.892	11,7
Bosa	3.821	2,69	6.729	4,9
Kennedy	22.643	9,51	33.512	12,7
Fontibón	11.839	14,9	25.574	27,9
Engativá	30.638	13,52	55.455	22,9
Suba	51.854	21,63	87.538	30,4
Barrios Unidos	10.887	19,38	23.195	33,9
Teusaquillo	15.302	27,86	27.746	57,2
Los Mártires	2.478	8,79	4.967	18,5
Antonio Nariño	2.837	9,74	6.815	22,3
Puente Aranda	7.946	9,98	14.061	19,9
La Candelaria	1.080	11,67	1.563	20,0
Rafael Uribe Uribe	5.681	5,06	5.047	5,0
Ciudad Bolívar	3.846	2,48	6.374	4,4
Total Bogotá	256.451	13,25	420.711	21,3

Fuente: cálculos de los autores a partir de las Encuestas de calidad de vida, 2003 y 2007.

Desde el campo de la cultura, tan importante como la conectividad a internet es el acceso a los medios de comunicación masivos. Primero, porque cada día son más cercanas las relaciones entre uno y otro; segundo, porque los medios de comunicación, en especial los canales internacionales de televisión por cable, han asumido la tarea de difundir la ciencia, la tecnología y las artes. La lista es larga: Discovery Channel, Discovery Health, National Geographic, entre otros. Estos medios de comunicación permiten que las personas accedan a la información internacional y a la cultura de otros países. Los gobiernos deben promover estrategias similares a las relacionadas con la brecha digital, y deben incluir al sistema educativo para que no sean, de nuevo, los de mayores ingresos los principales beneficiados.

Se ha presentado una suerte de democratización en los accesos y servicios de todo tipo: económicos, sociales y culturales. Las nuevas tecnologías han fortalecido la producción de bienes culturales y han construido nuevos. En este contexto, la producción simbólica tiene un papel decisivo porque allí se valora más la creatividad y el talento humano que en cualquier otra estrategia de desarrollo. Sin exagerar en el optimismo, conscientes de la gran amenaza que constituye la brecha digital, y reconociendo que estos cambios también dependen de transformaciones más estructurales en los países, se considera que por esta vía es posible apostarle a una mayor democratización de la cultura.

**Promoción de la lectura y nuevos lenguajes**

En la actualidad, con mayor intensidad que en épocas anteriores, las capacidades de lectura y escritura definen las oportunidades de las personas: la lectura y la escritura se han convertido en mediaciones fundamentales para una participación ciudadana efectiva, para las nuevas formas de expresividad cultural y para el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación.

En Bogotá los programas de las administraciones distritales se han concentrado hasta ahora en las prácticas clásicas –académicas y literarias– de lectura y escritura, y han desestimado la importancia de la lectura y la escritura en los nuevos lenguajes audiovisuales y virtuales, tanto en la escuela como fuera de ella. El acto lector en la actualidad está relacionado con las visualidades, las sonoridades, y otros soportes, además del libro y los impresos. Tan importante como esto, es destacar que los niños y jóvenes ya no solo leen autores reconocidos, sino que cada vez se leen más entre ellos. El papel de las tecnologías en las nuevas formas de leer constituye un importante espacio para la ampliación de la cultura, por lo que resulta clave diseñar políticas intersectoriales para dar respuesta a este cambio.

La lectura y escritura son más que actos para la alfabetización, son condiciones para la expresión, la participación, la creación y la construcción de la



persona y sus relaciones con lo que la rodea. La lectura y la escritura propician la autoformación de los ciudadanos, para que cada individuo o comunidad construya, difunda y defienda sus ideas. En palabras de Martha Senn, secretaria de Cultura de la ciudad durante la administración de Luis Eduardo Garzón, “la lectura y la escritura son derechos fundamentales: el primero permite acceder al conocimiento del mundo que está afuera y a engrandecer el que llevamos dentro y, el segundo, es la garantía de la participación y construcción cultural”. O con una perspectiva de desarrollo humano, la lectura y la escritura son condiciones necesarias para expandir todas nuestras posibilidades como seres humanos.

En este sentido Bogotá ha avanzado mucho. En materia de política pública es la única ciudad del país que cuenta con un Consejo distrital de lectura y escritura. Dicho Consejo articula a los sectores públicos y privados en acciones para la promoción de la lectura, y estimula que la lectura y la escritura sean vistas como procesos que se desarrollan mutuamente. Sin embargo, hasta el momento estas políticas tienen la limitación de estar unidas al fomento de “materiales de lectura”, lo que circunscribe el acto lector al soporte impreso. Además, sigue considerando que los lugares habituales de lectura son la escuela y la biblioteca.

### Recomendaciones en lectura y escritura

- *Favorecer el aprendizaje y la práctica integral de los múltiples modos de leer y escribir vigentes en la sociedad de la información:* es necesario comprenderlos como derecho y, a la vez, como estrategia en contra de la exclusión social, cultural y laboral. Las prácticas de lectura y escritura no son solo espacios de expresión dentro y fuera de la escuela, sino también formas de construcción y recuperación de memorias locales y colectivas, espacios para la visibilidad de las culturas que habitan la ciudad y como posibilidad de resistencia.
- *Fortalecer el acceso, la formación y la creación en las formas contemporáneas de leer y escribir:* la oralidad y dramaturgia, la oralidad-escrita que caracteriza los intercambios de niños y jóvenes por internet, de los lenguajes multimediales y audiovisuales.
- *Generar la apropiación de las megabibliotecas y la red local de bibliotecas públicas por parte de la ciudadanía:* más allá de las visitas y la colección de conocimientos producidos por otros, deben convertirse en lugares vivos donde los saberes se ponen en diálogo. Allí se conoce lo universal, pero también hay un espacio para lo local. En este sentido, se trataría de ir más allá de la biblioteca como extensión de la escuela y como lugar de trabajo académico de los estudiantes.

## 2. Una apuesta por las industrias culturales

Las industrias culturales son las actividades relacionadas con la producción masiva de bienes simbólicos, siguiendo la definición de la Unesco. Incluyen, entre otras, las siguientes actividades: editorial, audiovisual, cinematográfica, discográfica, artesanal.

Las industrias culturales han difundido en el ámbito global gran parte de las manifestaciones que hasta algún tiempo estaban restringidas a un ámbito local. A su vez, este movimiento ha permitido que fluyan más prácticas, que entren en contacto prácticas aisladas, y que se genere una visión de la cultura más experimental y dinámica. Las industrias culturales son el espacio más importante



CULTURA ES EL CÚMULO DE CONOCIMIENTOS Y APTITUDES INTELECTUALES Y ESTÉTICAS. ESTA NOCIÓN SE RENUEVA EN LAS DIVERSAS FORMAS DE RECORRER LA CIUDAD. ADEMÁS DE LA MOVILIDAD ESPACIAL, LOS RELATOS Y LAS IMÁGENES QUE GUARDAMOS SON OTRAS FORMAS DE ANDAR LA CIUDAD. LE CONFIEREN APARIENCIA DE REALIDAD AUN A LO INVISIBLE.

de la actualidad y la mejor bisagra entre las prácticas culturales de los ciudadanos, la sociedad del conocimiento y la información y el uso de las tecnologías. Las industrias culturales permiten que desde la creatividad, las naciones y las ciudades puedan consolidar su identidad local de cara al resto del mundo.

El reto de las industrias culturales incluye el derecho a la expresión, la producción y el acceso del bien o práctica cultural. La administración distrital debe facilitar las condiciones necesarias para que todos los sectores involucrados en la creación, la investigación, la producción, la circulación, la difusión y la apropiación de bienes culturales de carácter simbólico o de artefactos que puedan ejercer sus derechos.

La apuesta decidida por las industrias culturales es una de las mejores opciones para apoyar la cultura de una ciudad. Gran parte de las prácticas culturales son susceptibles de ser articuladas, potenciadas y difundidas masivamente por medio de las industrias culturales. Ellas son un ejemplo de cómo pueden producirse conjunciones entre las diferentes dimensiones: la industria, el sector productivo, la creatividad, la producción de saber y lenguajes y el sistema educativo. Bajo estos tres principios se explica por qué las industrias culturales deben configurarse en uno de los ejes centrales de la política cultural en una ciudad como Bogotá.

- La cultura es cada día más desterritorializada, “a domicilio”
- Las mayores posibilidades productivas de generación de empleo, de consumo cultural y del reconocimiento e intercambio cultural, están en las industrias culturales que tienen la capacidad de potenciar de manera extraordinaria las prácticas aisladas de creación y consumo cultural de la ciudad.
- La diversidad cultural es un motor importante de innovación en los componentes creativos de los productos culturales.

### Cultura “a domicilio”

Las tendencias culturales en la actualidad se miden mediante la accesibilidad a equipamientos, la destinación de los recursos económicos a productos culturales, los hábitos culturales y la administración del tiempo libre de la población (Bourdieu, 1989). Sobre el primer punto ya se ha mostrado que la distribución de equipamientos en Bogotá es muy inequitativa.

Sobre el segundo, estudios para Bogotá muestran que cada vez más los ciudadanos consumen cultura de maneras diferentes a la asistencia a espectáculos o eventos culturales. El gasto en cultura se comporta como un bien de lujo: los pobres consumen menos como porcentaje de su ingreso que los ricos. Esta situación es inadecuada, y la política distrital debe buscar que el consumo cultural sea más equitativo. En las grandes ciudades se tiende a consumir cultura “a domicilio”, mediante la compra de productos como discos, revistas, libros, etcétera. Los medios de comunicación e internet desempeñan un papel muy importante porque ofrecen la posibilidad de poner a circular masivamente las prácticas culturales. Y este aprendizaje también se realiza de manera privilegiada en el hogar.

Sin embargo, la política distrital tiende a centrarse en la oferta cultural de las entidades estatales o subsidiadas por la administración, sin prestarle atención a la heterogeneidad de ofertas culturales. Las políticas deben empezar a cubrir los aspectos relacionados con la producción masiva, la adquisición de productos culturales y la distribución e impacto de la oferta cultural y los



equipamientos. El consumo cultural tiene que ver mucho con el ingreso; por tanto, debe haber coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico. El consumo de la industria cultural requiere ingresos pero, a su vez, la industria cultural es generadora de ingresos.

En Bogotá se ubica gran parte de la producción radial y televisiva tanto pública como privada, además de las industrias relacionadas con el material impreso como revistas y periódicos. La ciudad ha empezado a albergar las grandes industrias culturales, sin que hayan sido aprovechadas suficientemente en beneficio de la población capitalina y del país.

### **Impacto y potencial económico de las industrias culturales**

Los beneficios de las industrias culturales son muy altos y pueden ser mayores. A pesar de los pocos estudios existentes, no hay duda sobre sus potencialidades económicas. El gasto en bienes y servicios culturales ha crecido en forma considerable. Una parte importante del gasto tiene que ver con la demanda de productos nacionales: música, libros, televisión, teatro, cine. También ha aumentado la demanda por la televisión por suscripción, el teatro comercial, los grandes espectáculos como conciertos, el cine en salas de exhibición, los productos de diseño impreso (revistas, periódicos, magazines) e interactivo, y en productos de recepción como televisores, cámaras, instrumentos musicales, equipos de sonido y dispositivos electrónicos.

El potencial de crecimiento en el mercado internacional es grande. Muchos países de América Latina empiezan a encontrar en las industrias culturales una fuente importante de recursos económicos. Se destacan Brasil, Argentina y México. Las industrias culturales pueden llegar a cumplir un papel importante en la generación de empleo, en el incentivo de dinámicas locales y en el estímulo de relaciones comerciales.

La importancia de las industrias culturales en la dinámica económica de Bogotá también se aprecia por la participación de las actividades de edición, impresión y reproducción de grabaciones que representaron 6% de las exportaciones no tradicionales de la ciudad en los años 2004 y 2005. El sector editorial (libros, revistas y periódicos) es uno de los sectores más dinámicos y en el que la ciudad es más competitiva en América Latina. En 2002 Colombia ocupó el segundo puesto en exportación de libros en la región y el 70% de esta producción se concentra en Bogotá (CAB, Ministerio de Cultura y Cerlalc, 2003).

## **D. SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La política cultural tiene tres tareas básicas: conservación del patrimonio cultural, estímulo a la producción cultural y ampliación de la oferta cultural.

### **1. Conservación y promoción del patrimonio cultural**

Un principio básico que debería orientar todas las discusiones acerca del patrimonio material e inmaterial es que no hay patrimonio si este no es producto de la apropiación ciudadana. El patrimonio son todas aquellas prácticas y el conjunto de bienes y espacios que tienen un significado especial para un porcentaje considerable de la población, ya sea por su valor simbólico, estético o por la forma como la sociedad se lo ha apropiado. La definición del patrimonio y su conservación, sobre todo el patrimonio material, requiere de expertos y técnicos en la materia



(arquitectos, urbanistas, curadores, etcétera). Pero el valor primordial del patrimonio se origina en el reconocimiento del conjunto de la ciudadanía. El Distrito tiene que emprender dos labores fundamentales. La primera consiste en acercar el patrimonio de la ciudad a sus habitantes. Puede lograrlo por medio del sistema formal de educación, haciendo énfasis en los niños y jóvenes de la ciudad y, también, recurriendo a los medios de comunicación. Como lo reflejan las encuestas de cultura urbana, la mayoría de los bogotanos tienen poco conocimiento del patrimonio material e inmaterial de la ciudad, y aunque aumenta la identificación del patrimonio inmaterial, el término sigue muy asociado a su dimensión material.

La segunda tarea consiste en promover una apropiación equitativa del patrimonio material. En la actualidad lo aprovechan más las personas de ingresos altos, que son las que más visitan los museos y los espacios de conservación. Sigue predominando la percepción de que la cultura es un asunto de élite, lo que propicia un distanciamiento de los pobres de los lugares históricos, arquitectónicos y artísticos de la ciudad. Este diagnóstico sugiere que hay un bajo impacto de las diversas estrategias de los gobiernos de la ciudad por difundir y explicar el sentido de sus políticas públicas en esta materia.

Para el desarrollo humano urbano, el patrimonio tiene un valor considerable porque *fortalece la identidad local*, y ayuda a generar valores comunitarios que sirven de base para la convivencia y mejoran la vida cotidiana. El patrimonio también tiene un impacto económico, sobre todo en el campo de servicios. Guarda una estrecha relación con el turismo, los negocios internacionales y el comercio, y permite la incubación de negocios en la zona, mediante el estímulo a la economía local y a la generación de empleo.

A pesar de esto, siguen siendo escasos los estudios que tratan de determinar el impacto económico del patrimonio en Bogotá<sup>3</sup>. Promover este tipo de trabajos es un prerrequisito para que el Distrito pueda evaluar en su justa dimensión el potencial de la zona y realizar las intervenciones, arreglos e inversiones que sean necesarias. Las relaciones entre el patrimonio cultural y el sector productivo han sido poco estudiadas en la ciudad y ello se refleja en su uso poco óptimo.

### Recomendaciones para la administración distrital

- Indagar sobre las ventajas y las posibilidades de adelantar una estrategia intersectorial que incluya incentivos para una mayor participación del sector privado en la conservación, restauración y promoción del patrimonio material. De igual modo, es importante fomentar los productos que resultan del patrimonio inmaterial.
- Hacer énfasis en el valor educativo del patrimonio: para ello, la mejor vía es fortalecer las iniciativas de la Secretaría de Educación por acercar a los escolares al patrimonio de la ciudad con una concepción más formativa y sistemática. También puede emprender una campaña de mayor impacto que incluya a toda la población y que tenga como fin promover entre la ciudadanía una imagen viva del patrimonio, que se entienda como un bien común que refleje la creatividad, la identidad y la vida cotidiana de la ciudad.
- Finalmente dos propuestas de largo plazo: primero, adelantar un acercamiento a los sectores populares para identificar entre las comunidades los bienes y las prácticas que merecen ser celebradas como parte del patrimonio de la ciudad. Segundo, construir desde el presente el patrimonio de

<sup>3</sup> El primer trabajo de importancia fue *Impacto económico del patrimonio del centro histórico de Bogotá*, elaborado por Zuleta, LA y Jaramillo, L. (2003).



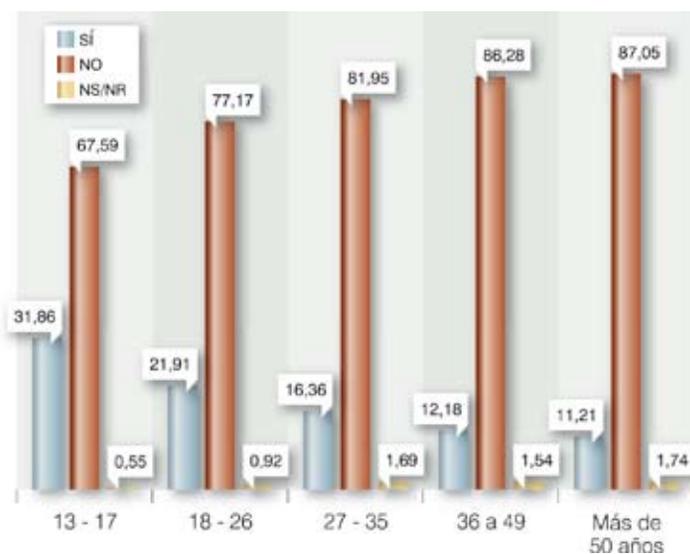
las próximas generaciones. Es necesario valorar el aporte de las múltiples culturas que conforman la ciudad, la expresividad de los jóvenes y los cambios que se producen en Bogotá.

## 2. Producción y oferta cultural

La visión del desarrollo humano en materia de oferta y consumo cultural pretende promover la idea de que los ciudadanos son más creadores que consumidores. En ese sentido es conveniente ampliar los espacios para la formación artística de la ciudad. En este proceso se pueden ir generando nuevos estímulos a los productores y creadores culturales, en tres momentos: formación, apoyo a la producción y a la creación, y circulación (relación entre la cultura local y la nacional e internacional).

GRÁFICO 6.2

PORCENTAJE DE PRÁCTICA DE ACTIVIDADES ARTÍSTICAS POR GRUPO DE EDAD



Fuente: cálculos de los autores con base en la Encuesta bienal de cultura, 2007.

### Promover la formación artística

Tanto para la producción de cultura en el nivel presencial como para las industrias culturales, la ciudad debe avanzar en la formación de artistas y gestores culturales.

Según los más recientes resultados de la Encuesta de cultura urbana, en Bogotá la proporción de la población que practica actividades artísticas, y la que ha recibido alguna formación en el área sigue siendo muy baja. Los jóvenes son los que más participan (gráfico 6.2).

Las expresiones juveniles, sus prácticas y visiones son una de las grandes manifestaciones de la cultura urbana. Probablemente solo en las grandes urbes se encuentre una variedad tal de manifestaciones juveniles y se perfilen por medio de ellos los malestares sociales y los

rumbos que van a tomar las sociedades del futuro. Las administraciones distritales ya empezaron a pensar políticas públicas encaminadas a esta población.

### Recomendaciones para la ciudad

- Sería muy positivo integrar al sistema de educación pública formal en todos sus niveles los programas de formación artística y cultural. Y para poblaciones especiales como los niños, los jóvenes y los adultos desescolarizados, habría que desarrollar programas no formales de educación artística y creativa.
- La Secretaría Distrital de Educación podría incluir en su visión de la formación para el trabajo, la educación en artes e industrias culturales. Los programas de capacitación han hecho énfasis en el trabajo técnico, fabril o burocrático, pero no en el creativo ni en el cultural.

## RECUADRO 6.2

### RECOMENDACIONES PARA EL CANAL CAPITAL

En concordancia con el enfoque amplio de la cultura, uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta la ciudad para ofrecer y producir cultura es el Canal Capital. Los bajos índices de sintonía muestran una precaria apropiación de los ciudadanos. Para que este instrumento de la ciudad sea utilizado en condiciones óptimas, se hacen las siguientes recomendaciones.

Es necesario que funcione como un canal público, no en el sentido jurídico del término, sino en la acepción amplia de lo público. Debe ser un canal para los habitantes de la ciudad, que lo deben sentir como propio. Como lo ha demostrado la historia, el área audiovisual ha sido una de las más débiles en las políticas de fomento a la creación cultural del Gobierno de la ciudad. Por tanto es imperativo que el Canal promueva y difunda las creaciones de los productores profesionales con los que cuenta la ciudad. Debe estimular la pluralidad de miradas de los diferentes grupos poblacionales—en especial las de niños y jóvenes—sobre su vida cotidiana y sobre la ciudad. Debe ser un Canal que “represente” la cultura de la ciudad. Para ello requiere que inicialmente haya una inyección importante de recursos. Luego deben buscarse esquemas imaginativos de autofinanciación (venta de servicios, coproducciones, publicidad, etcétera).

Canal Capital debe configurarse como el escenario estratégico para el desarrollo del proyecto cultural de la ciudad.

A partir de la gran cantidad de imágenes que se capturan a diario en la ciudad, el canal local puede abrir espacios para que la televisión deje de ser hecha exclusivamente por expertos y se convierta en un mecanismo de expresión cultural de los ciudadanos. Un medio público, local y masivo, puede transformarse en un ámbito de negociación de la capital con las regiones y el mundo. A partir de allí se puede presentar la ciudad en el país y el país en Bogotá. De manera muy sintética, al retomar algunos de los planteamientos del trabajo de Omar Rincón et ál. *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, (2001) habría que repensar y rediseñar el Canal Capital en las siguientes direcciones:

→ *Dimensión institucional y financiera*: la gestión y programación debe ser autónoma del Gobierno local y debe estar a cargo de profesionales especializados en las áreas de producción, realización y mercadeo. El Canal tiene que fortalecer su capacidad de generar recursos propios por medio de la publicidad, así como

por medio de proyectos que cuenten con financiación privada. Debe incorporar un fuerte componente de investigación sobre la cultura de la ciudad, así como sobre las necesidades y expectativas de sus audiencias. Debe identificar y promover las propuestas novedosas y experimentales de productores y grupos independientes. Debe construirse como escenario de pluralidad, diversidad programática, descentralización e innovación cultural, con un compromiso claro de visibilización de los excluidos y en favor de las audiencias no atendidas por la televisión comercial: los niños, los jóvenes, las personas mayores, las minorías étnicas, sexuales y sociales.

→ *Dimensión estratégica*: interpelar al público, en cuanto ciudadanos, a partir de prácticas participativas en las que se haga visible su característica de espacio de reconstitución de lo público. Generar una memoria colectiva común de la ciudad sobre aquellas prácticas, sensibilidades y lenguajes que se han configurado en escenarios compartidos a partir de los que se reconstruye de manera permanente tanto los nuevos escenarios comunes como los de divergencia y contestación.

→ *Promover la capacidad de recrear en términos audiovisuales los relatos cotidianos de la ciudad*; desarrollar la capacidad de comprender y representar la diversidad y las transformaciones culturales de la ciudad; convertirse en un escenario de participación social, promoviendo que la sociedad civil se apropie del Canal en su dimensión informativa y de reportajes sobre la ciudad; debe superar su pasado como caja de resonancia de las políticas y logros del gobierno local, haciendo visibles, de manera polémica, temas y problemas que no tienen cabida en los canales privados.

→ *Lenguajes*: desarrollar lenguajes audiovisuales que permitan una comunicación efectiva con sus audiencias en el estilo estético de la época; se debe convertir en escenario de experimentación estética; debe abrirse a las múltiples formas de narrarse y representarse de los diversos grupos de la ciudad, y romper así el efecto normalizador en la presentación del otro que caracteriza la práctica del periodista-comunicador profesional.

**Marina Valencia**

**Javier Sáenz**

Consultores IDH-Bogotá 2008



### Apoyar y estimular la producción cultural

La política pública debe propiciar la movilización de las múltiples instituciones y agentes culturales con los que cuenta la ciudad. No se trata de que todas las acciones en el campo de la cultura converjan en un propósito común, pero sí de buscar algunos puntos de encuentro entre las acciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las del sector privado. Sobre todo, debe hacerse un llamado a las diversas modalidades de organizaciones no estatales para que reflexionen y se organicen en función de propósitos culturales.

En la última década han sido escasos los grandes movimientos culturales impulsados por los sectores y organizaciones populares. También son escasas las relaciones con el sector privado en la financiación de proyectos en bellas artes. Las instituciones de creación y oferta artística de la ciudad cuentan con los aportes estatales, pero no han construido vínculos con el sector privado.

Con respecto a la oferta y producción cultural presencial de la ciudad, la principal privación de los ciudadanos es la dificultad de acceder a escenarios culturales. En la actualidad hay una concentración geográfica de las actividades donde más del 60% de los equipamientos culturales de la ciudad se ubican en cuatro localidades. El problema es especialmente sensible para los estratos más bajos, que encuentran, en 66,75%, mayores dificultades para participar en





BOGOTÁ ES UNA CIUDAD A LA QUE LE FALTA MUCHO POR CONTAR. HACE POCO MÁS DE UNA DÉCADA NO SE PREGUNTABA POR SU IDENTIDAD Y AHORA SE PREGUNTA POR LAS MÚLTIPLES QUE LA CONFORMAN. LA CIUDAD PUEDE APOYAR LAS FORMAS QUE HAY DE CONTARLA, TANTO POR LAS EXPERIENCIAS QUE PUEDE EXTRAER DE ELLA, COMO POR EL RECONOCIMIENTO DE LOS MÚLTIPLES LENGUAJES QUE CREAN SIGNIFICADO EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS. LAS FORMAS DE CONTAR LA CIUDAD PASAN POR LA TRADICIÓN ORAL QUE SE MANIFIESTA EN EL USO Y DESUSO DE LOS DICHOS DE ANTAÑO, ASÍ COMO LA LITERATURA, LA MULTIMEDIA, EL LENGUAJE DEL CUERPO Y EL GRAFITI.

actividades culturales y recreativas. Ya se decía que la mala distribución de los equipamientos es una expresión de la segregación socioeconómica.

Es necesario adoptar un enfoque mucho más arriesgado de la producción cultural. Es fundamental que se promueva la formación en gestión, iniciativa empresarial y producción cultural, y que se fortalezcan las articulaciones entre los distintos componentes de la cadena productiva de cualquier industria: formación, creación, producción, exhibición, distribución y comercialización.

### **Doble movimiento: construir puentes entre lo local y lo global**

La cultura es un espacio donde se une lo local y lo global, y en ese sentido es importante articular las prácticas de producción cultural en varios niveles. Los consejos locales de cultura, por ejemplo, han avanzado en el diseño de políticas culturales locales, y en algunos casos con mayor presencia y fortaleza de organizaciones culturales de la sociedad civil.

El campo de la cultura ha logrado cierto reconocimiento dentro de las prioridades de gasto y gestión local, pero persisten una serie de debilidades que se pueden resumir así: una gran volatilidad en los recursos locales destinados a proyectos culturales, sin que la tendencia sea hacia su incremento; un desfase significativo en las prioridades de los agentes culturales expresadas en los proyectos que presentan y los que efectivamente financian las localidades; falta de complementariedad entre las políticas locales y la metropolitana y en la definición de las competencias de cada nivel, y por último, la poca prioridad asignada al campo de la cultura por los líderes y las instancias locales del Gobierno, y la debilidad en su capacidad de gestión cultural y de formulación de políticas y planes culturales locales.

El Gobierno distrital debe intensificar la asistencia técnica a las localidades y a las organizaciones culturales locales para fortalecer su capacidad de diseño de políticas y de gestión, y por otra parte, es preciso que se establezca un fondo especial de incentivos financieros para “premiar” a aquellas localidades con mayores niveles de inversión en el campo de la cultura y con mejores diseños de política cultural local.

### **Recomendaciones para las industrias culturales**

- Diseñar con la Secretaría de Desarrollo Económico una política de largo plazo para el fomento de las industrias culturales.
- La cadena productiva de las industrias culturales debe pensarse y fortalecerse no solo en los eslabones clásicos que se acaban de reseñar, sino en sus eslabones especiales que permiten dar cuenta de las múltiples interrelaciones –especialmente para este tipo de industrias– entre lo local, lo metropolitano, lo regional, lo nacional y lo global.
- Se partiría de la generación de políticas de producción cultural local (para lo cual el Gobierno distrital deberá asesorar y apoyar a las localidades) por medio de la conformación de centros locales de producción local que se ocuparían de la investigación sobre la oferta local.
- Identificación de creadores-gestores culturales o “casa talentos”.
- Impulso de los proyectos de unidades productivas culturales en sus primeras etapas.



- Coordinación interinstitucional para la articulación con el sistema de financiación, seguimiento, apoyo técnico y desarrollo de estas unidades productivas.
- Este nivel sería el primer piso del *cluster* cultural de Bogotá que se articularía a un segundo piso: el nodo metropolitano central conformado por las secretarías de Cultura y de Desarrollo Económico; esta última emprendería funciones de coordinación con los nodos locales, de fomento a la creación de redes productivas y de articulación con los niveles nacional e internacional: cámaras de comercio, Acopi, fundaciones empresariales, centros regionales de productividad, centros de desarrollo tecnológico, SENA, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, banca PYME, Asociación Bancaria, Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías y Departamento Nacional de Planeación.
- Uno de los principales requerimientos en este sector es el de contar con cifras y estudios sistemáticos y confiables, que permitan realizar mapeos, hacer seguimiento y observar tendencias de consumo, para que las industrias culturales cuenten con instrumentos de negociación política y económica y para orientar la política pública y la inversión privada. En este sentido, como ya se ha hecho, por ejemplo en Buenos Aires, con resultados muy positivos, se recomienda crear un observatorio en Bogotá, cuya función específica sea hacer seguimiento a la evolución e impacto de las industrias de la creatividad (Gaitán, J, 2006).

A pesar de la inexistencia de una política integral de gobierno para apoyar y fomentar las industrias culturales de Bogotá, estas vienen creciendo de manera sostenida. Pero para potenciar su contribución, además de las estrategias específicas en el campo de la cultura, es necesario crear un sistema de incentivos económicos, que deberían contemplar acciones como las siguientes:

- Creación de subsidios o incentivos tributarios para el fortalecimiento de los circuitos de creación, producción y distribución independientes.
- Desarrollo de mecanismos para fortalecer la constitución de editoras, productoras y comercializadoras con participación de capital extranjero, para favorecer la integración económica transnacional de la industria de la moda, los productos multimedia, el libro, la telenovela, el cine, la música y la fotografía.
- Diseño e implementación de una línea específica de créditos blandos y de apoyo a la gestión para la creación, incubación y desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas industrias culturales de la ciudad, que participen en uno o más de los eslabones de la cadena productiva: formación, creación, producción y distribución.
- La formulación de políticas públicas para promover y regular las industrias culturales debe considerar aspectos de propiedad intelectual, derechos de autor, protección al patrimonio cultural, además de políticas vinculadas a la provisión de servicios culturales y educativos. La administración debe asumir la tarea de determinar con qué propósitos y apuntando a qué beneficios formula las políticas de derecho de autor, propiedad intelectual y patrimonio cultural. Debe promover espacios en los que se beneficien los autores y creativos, pero también la ciudadanía en su conjunto.



## Presencia indígena en Bogotá

Soy Ati Quigua<sup>1</sup>, iku<sup>2</sup> de la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>3</sup>, de mis orígenes nativos y la inmensidad de la tierra donde crecí y aprendí a hacerle culto a la vida, una cultura de amor por Ati Seynekun, la Madre Naturaleza, y Kaku Bunkwakukwi, el Padre Sol, desde Jwabika Umunukunu, el corazón de la Madre Naturaleza permanece el pueblo iku, guardián de que las leyes naturales sigan su curso y la evolución de la vida continúe en armonía.

En mi pueblo Jewrwa, territorio sagrado de pago al agua, hice mis estudios primarios y aprendí de mi abuela y bisabuela a tejer mochila, a hilar, a cultivar, a cuidar gallinas, chivos, cerdos y a cocinar. Luego en Nabusimake, tierra donde nace el sol, capital de los iku, me gradúe como bachiller agrícola. Durante mis estudios de bachillerato asistí a las primeras asambleas del pueblo iku donde se trataban problemas comunes de salud, educación, territorio, tradición y también participé en actividades comunitarias.

En Bogotá me gradúe como Administradora de la Escuela Superior de Administración Pública.

Siempre estuve vinculada a los procesos organizativos de las comunidades indígenas, lo que me permitió ganarme el reconocimiento que más tarde se convirtió en el camino para ganar una curul en el Concejo de Bogotá.

Fui auxiliar de investigación del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, trabajo que me aproximó a la fragilidad ambiental de la cultura en la capital. Hoy día soy estudiante de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Externado.

### Mantener lo sagrado

Recuerdo cuando renuncié año y medio a la ciudad y a la universidad para volver a la Sierra.

La ciudad no me gustó, no le encontré sentido. Mi primera impresión fue la de estar en una sociedad y aprendiendo un conocimiento sin sentido, que no me interesaba.

Cuando terminé el primer año de estudios, de vuelta a la Sierra en la kankurwa Tirigueka con mamos mayores, les pregunté por qué nosotros éramos de la cultura de la permanencia, por qué vestíamos igual, por

qué danzábamos las mismas danzas todos los años, y por qué cantábamos las mismas canciones del agua, y en cambio aquí en Bogotá no.

En la gran urbe a diario hay nuevas modas, distintas maneras, es el mundo del cambio. Los mamos me respondieron preguntándome si alguna vez había visto que cambiara el trinar de un pájaro, o que la salida del sol fuera diferente, o que si acaso los ríos alguna vez cambiaban su curso; me dijeron que así somos nosotros. ¡Entonces alcancé a sentir un viaje en el tiempo!

Hasta los 17 años mi universo fue la Sierra Nevada de Santa Marta. Me asustó darme cuenta que, comparada con el mundo, con esta ciudad tan enorme, era un pequeño mundo aparte, sentí el tiempo, el afán, llegué a un lugar donde todo giraba en torno del ser humano.

Encontrarme con un mundo en el que no existe lo sagrado fue mi primer contacto con Bogotá.

Cuando comencé a estudiar Administración Pública, sentí que todo giraba en torno de lo humano, frente a lo que había aprendido respecto a que las piedras tienen vida

<sup>1</sup> Significa madre de los buenos pensamientos, pertenezco a la casta gumuke-busintana del pueblo iku.

<sup>2</sup> En lengua iku significa gente, nos han denominado y somos reconocidos como arhuacos pero la manera como nos autodenominamos es iku.

<sup>3</sup> La Sierra Nevada de Santa Marta, tierra de agua pura mágica, es la síntesis del universo a pequeña escala, conocer la Sierra es conocer el mundo. Es el único macizo montañoso en el planeta independiente que sale del mar y se eleva a 5.700 metros más cerca de las estrellas, nuestra vida consiste en bajar al mar a recolectar conchitas y materiales para hacer pagamentos y alimentos de tierra caliente y subir a la "nevada" a llevar tributos a las lagunas sagradas Ati Naboba (madre del tejido y la música) entre otras, y bajar alimentos que se dan en clima frío como el ajo, el cebollín y la papa.



y a dialogar con ellas, a que el agua tiene vida y es mujer. Encontrarme con una sociedad donde brilla solo el ser humano y no importa que se sequen los ríos, que se pudra el agua, que se devoren las montañas; una sociedad donde no está la presencia de lo sagrado.

Donde yo crecí todo es sagrado, el vuelo de un pájaro, el nacimiento de un río, el montecito, el respeto es por todo. Nuestra educación también es distinta, no vemos inglés, en nuestro colegio nos enseñan otra historia. Me parece terrible que estudien a Bogotá negando el origen indígena; que aquí, en la capital, para los niños fue Gonzalo Jiménez quien fundó la ciudad y no los muisca.

Me encontré en una universidad donde los profesores me hablaban de los indígenas precolombinos, pero yo soy indígena y estaba en el aula, lo que me hizo sentir que por más pequeños que nos vean, nosotros tenemos un universo grande, donde explicamos el mundo, la vida, el territorio y tenemos una mirada muy clara.

### **Volver al encuentro de los orígenes**

En la universidad, cuando tomé la materia de Filosofía, trataba de entender el pensamiento occidental, y me encontré muy lejos de esa civilización que desde los griegos diosifica al ser humano. Luego me fui a un retiro espiritual e hice promesas a Zarikukumun Ati y kaku Juntana, que son energías creadoras de las vidas femenina y masculina.

Ese ejercicio me hizo sentir que regresaba al origen, a preguntar y a resolver muchas inquietudes. El tiempo se detuvo y todo quedó quieto

durante esas horas que me acogí bajo el sol en la montaña.

De nuevo me cargué de la fuerza que me trajo de vuelta a mis estudios, a mandar el mensaje, las señales de humo, pero me encontré con los medios, la internet, la televisión y la radio. Entonces, me dije: “Tengo que abrir un camino para que los mamos, el pensamiento y la cultura indígena lleguen a Bogotá, lleguen a Colombia”.

Desde entonces me dedico a que la gente descubra la esencia nativa, a que sepan que también son hijos de la Tierra, que el sol es también su padre, no solo el nuestro, y a decirles que están un poco perdidos si piensan que pueden vivir sin agua.

¿Quién va a cuidar de la Tierra si los indígenas desaparecen de los territorios? Somos una cultura de paz, los mamos son seres espirituales que nos han ensañado a meditar, nunca nos preparamos para la violencia, así de sencillo.

Con el arribo de los paramilitares a la Sierra, con la matanza de indígenas, a mí me cambió la vida, porque nunca he entendido que a unas personas que nunca le hicieron daño a nadie, que profesaban el amor por la Tierra, los mataran. Entonces entendí que no teníamos ya un territorio de paz, que no fue una decisión nuestra, que el conflicto llegó a nuestro territorio y se quedó sentado.

### **Por la defensa del agua**

Las guerras por el agua van a tocar las tierras de la Sierra Nevada de Santa Marta. Se van a abrir puertos multipropósito, van a hacer una productora de energía eléctrica en cada río, porque somos la fuente fluvial más importante cerca del puerto,

porque el agua para el que no es indígena es un negocio, no es sagrada. Mientras nosotros hacemos un ritual por el agua, aquí la gente está pensando el negocio del agua, que la vida es un negocio, que la biodiversidad es un negocio, los únicos que estamos en otra cosa somos los indígenas, estamos fuera del negocio.

Los indígenas tenemos que tejer redes de solidaridad por el agua, por la tierra y por la vida desde la concepción indígena, para que la Tierra sea respetada como nosotros lo hemos hecho.

Tuve la imperiosa necesidad de no quedarme en la Sierra para tener hijos y esquilan chivos, cuando supe que de todas maneras iban a llegar con armas y nos iban a sacar.

Ya no existe el territorio que conocí cuando niña, en el que cuidé a los chivos, en el que me bañé, porque está militarizado.

Cuando lucho por el agua en Bogotá, lucho también por la Sierra, porque respeten el Amazonas, porque respeten los ríos de Colombia. Como todo esto ya no es una única tarea de los indígenas, regresé a Bogotá para terminar mi carrera y defender la “administración pública ancestral” que tiene su origen en la territorialidad de los pueblos indígenas de América y, en especial, de la Sierra Nevada de Santa Marta. Esa idea cobra vigencia en la sociedad moderna, es decir, la modernidad tiene urgencia de reencontrarse con los mitos originarios de América para pensar en unos paradigmas más responsables con la humanidad y la naturaleza.

### **El encuentro con Chundwa**

Fue una época muy fructífera que me permitió una palabra sin

burocracia, sin plata, pero con mucha fuerza espiritual. Soy Madre de Ati Gumnabia (Madre de las Semillas), ella ha fortalecido mi relación con la Tierra, mi embarazo duro nueve lunas exactas como había dicho mi abuelo Bunchanawin, quien es el mamo de la familia. Nació en Bogotá, yo me aseguré de que su placenta se guardara en un calabazo, y como es tradición iku la enterré en la Sierra Nevada, es la raíz espiritual que une a Gumnabia con nuestra tierra de origen. Durante el embarazo hice rituales para invocar virtudes de sabiduría para mi hija, así como el compromiso sagrado de que seguiría siendo guardiana de la tradición iku. Estuvo un tiempo en la Sierra después de su bautizo, pero la extrañaba mucho, estaba muy pequeña, tenía solo 2 años, ahora está conmigo.

Soy madre y es la responsabilidad más grande que tengo, mi hija le da sentido a mi vida, es mi compañía, me da mucha fuerza. La cultura en nuestra comunidad arhuaca la familia es el núcleo más importante de nuestra organización, incluso el concepto de la familia es más amplio: incluye a los abuelos, a los tíos, a los primos. Yo hago parte de una gran familia de 36 tíos, muchos tienen 12 hijos, es decir, muchos primos.

Todavía tengo que resolver varios aspectos con la comunidad, porque para ser iku se debe convivir con la comunidad, y ella vive conmigo en Bogotá. Es requisito nacer, obviamente, de padres indígenas, ser de la casta es algo que no se puede adoptar simplemente, uno viene de un linaje, pero compartir en el territorio, y cumplir con los rituales más importantes de la comunidad como ser bautizado (Izey), es un elemento

fundamental. Igual al ritual cuando a la mujer le viene la primera menstruación (munseymuke), o el jwi angabu (el matrimonio) y el eysa (la muerte como un paso a otro ciclo de la vida), que supone que todos los seres que cumplimos con la misión de vida nos encontramos en Chundwa: los picos nevados que están en la Sierra Nevada de Santa Marta. Son los pasos de nuestro ciclo de la vida implican una relación con la comunidad y con la familia, que es dirigida por los mamos.

Para nosotros los iku “estar juntos” significa estar en la Sierra, en los pagamentos, en las actividades cotidianas. En mi vida encontré otras maneras de estar con la Sierra y con mi familia y es no olvidándome de ellos, compartiendo causas, cada vacación, cumpliendo con los rituales que me corresponden y siguiendo la ley de origen.

Mi vida tiene que ver profundamente con que El Dorado vuelva a Bacatá para que nos gobierne el amor, y que el poder sea de los justos. He encontrado que el amor profundo que nosotros desde siempre le hemos tenido a la vida, a la Tierra, es el que debe gobernar Colombia, y lo siento desde la legitimidad que me da mi pueblo, pese a que esta es una sociedad que desprecia todavía su origen indígena. Para mí Colombia es un país mestizo, indígena, hijo de mujeres indígenas, el origen más decente de esta sociedad. Pero en Bogotá decir “indio” todavía es un insulto, cuando usted quiere ofender, dice “usted es un indio”, eso es ser bruto, ser sucio y ser ignorante.

El pueblo iku histórica y milenariamente ha delegado la representación civil en sus autoridades,

los mamos, que son autoridades espirituales, y en sus cabildos, gobernadores.

### **La apuesta por la ciudad y el país**

Para un pueblo que delegó tradicionalmente ese rol en los hombres, tener una concejala en Bogotá le genera muchas controversias, es de las culturas indígenas que más ha preservado sus tradiciones y no es muy dada a los cambios.

La política electoral produce muchas desconfianzas, lo que yo hago es extraño frente al papel histórico de la mujer en la familia tejiendo la cultura y la historia de nuestro pueblo en las mochilas; sin embargo, cuando no me querían reconocer —por no tener la edad—, un espacio que me dio la ciudadanía de Bogotá en su libre ejercicio de elegir sus concejales: mi pueblo representado en su cabildo Gobernador y los mamos fueron los primeros en apoyarme y defender el espacio ganado en Bogotá. Esto lo hicieron mediante escritos oficiales que reposan en la Corte Constitucional, con su presencia y acompañamiento permanente en mi trabajo. Ellos reconocen las facultades plenas de madurez de la mujer arhuaca para desempeñarse en estas funciones.

Para mí fue un doble triunfo: lograr que cada vez las mujeres de la comunidad puedan participar en nuevos roles creando antecedentes y, por otro lado, crear un precedente jurídico donde se respete la diversidad cultural del país.

Cuando iba terminando la carrera un jefe paramilitar del Cesar amenazó de muerte a mi madre<sup>4</sup>, quien



por temor a que la mataran tuvo que venir a Bogotá. Entonces volví la mirada sobre la ciudad cuando estaba haciendo maletas para irme, pensando que en la Sierra estaba mi futuro. En ese momento entré a representar nuestras apuestas de ciudad y de país, a encontrar aliados y detractores, a recibir reconocimientos, críticas en escenarios de debate y en el terreno de los intereses que se juegan en el poder. Es natural.

Continué defendiendo los derechos de Ati Seynekun, la madre naturaleza, dejados en la Ley Se o ley de origen, comunidades de vida como somos los pueblos indígenas. Por eso promoví el reconocimiento de los cabildos indígenas urbanos y los derechos de la población indígena desplazada, que Bogotá sea la capital del agua, distrito intercultural de las Américas, con soberanía alimentaria y que no se sacrifiquen en nombre del desarrollo y del progreso los ríos, los cerros, los suelos con vocación agrícola, porque el patrimonio natural que la capital tiene es el patrimonio de la vida.

La vida debe estar en el centro del debate de la planeación y la concepción de un modelo de ciudad. En este momento encuentro una ciudad que tiene una profunda relación con la Sierra, el país y el mundo.

Encontré en el páramo de Su-



mapaz, el páramo más grande de la Tierra, un lugar que para mí es como estar en la Sierra, el lugar sagrado donde nació, nuevamente en un baño ritual orientado por mamos koguis, en un pacto espiritual con el agua y la gente de este territorio. Esto le dio sentido a mi vida en Bogotá, esta ciudad muisca, pueblo con el que hemos tenido históricamente y en el presente las mejores relaciones.

En Bogotá somos una gran familia indígena, cerca de quince mil procedentes de diferentes culturas, que han llegado a la ciudad por diferentes razones pero, en especial, por la violencia, el narcotráfico y los megaproyectos económicos en nuestros territorios. En Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Suba, San Cristóbal y

Santa Fe compartimos el territorio y la lucha por la supervivencia en la informalidad.

Hago parte de un partido que tiene once concejales y yo soy la única concejal mujer, entonces no solamente represento a mi pueblo, he venido asumiendo otras representaciones en la medida en que afianzo mis relaciones con la ciudad, con los territorios ambientales, sociales, culturales y políticos. Mis ejes siguen siendo los mismos, pero con las dimensiones que implica en esta sociedad patriarcal ser mujer, joven e indígena.

**ATI QUIGUA**

27 AÑOS

CONCEJAL DE BOGOTÁ

<sup>4</sup> Gumnabiana Biana o Luz Elena Izquierdo, enfermera por la Universidad Javeriana, primera profesional que tuvo el pueblo arhuaco, hija del mamo Bunchanawin. Había logrado asociar a los indígenas del norte de Colombia alrededor de Dusakawi, Empresa Promotora de Salud Indígena, a unos setenta mil afiliados de distintas comunidades: arhuacos, koguis, wiwas, kankuamos, wayúu, chimilas, yupas. Como gestora de Dusakawi Eps, que pertenecía a la Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira, y con distintos procesos comunitarios de salud empezaron a tener dificultades, los paramilitares del Cesar cobraban vacunas de los recursos de la salud, estaban incrustados en la administración pública de los municipios, frente a tanta corrupción emergía una empresa con una imagen impecable y un proceso organizativo que podría entrar a desestabilizar el poder local en muchos municipios, por eso los paramilitares echaron a mi madre bajo amenaza de muerte. Años después ocurrió el asesinato de la mesa directiva del pueblo arhuaco en donde perecieron, Luis Napoleón Torres, cabildo gobernador; Hugues Chaparro, fiscal y Ángel María Torres, secretario general y en esta oportunidad Luz Helena se había salvado al retrasar el viaje desde Bogotá por la muerte de Liberato Crespo, un líder arhuaco de Jewrwa. En busca de Luz Helena torturaron a varios líderes, entre ellos a Vicente Villafañá.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, Pierre. 1989. *La distinción*. Taurus Editores, Madrid.
- Camps, Victoria. 2002. Tolerancia, multiculturalidad, convivencia. En: Hernández, Andrés (comp.). *Republicanismo contemporáneo: igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- Convenio Andrés Bello (CAB); Ministerio de Cultura; Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc). 2003. *Impacto económico de las industrias culturales en Colombia*, Bogotá.
- Gaitán, J. 2006. Metodología para implementar una política proactiva de producción cultural local para Bogotá y su región. Informe de un contrato con el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) (OCUB 135). Mimeo.
- García Canclini, Néstor. 1990. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo, México.
- Giner, Salvador. 1996. La urdimbre moral de la modernidad. En: *Universalidad y diferencia*. Alianza Editorial, Madrid.
- Martín Barbero, Jesús. 1998. Un nuevo mapa cultural. En: Campos, Y; Ortiz, I. (comp.). *La ciudad observada. Violencia, cultura y política*. Tercer Mundo, Observatorio de Cultura Urbana, Bogotá.
- Martín Barbero, Jesús. 2001. Claves del debate. Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención. En: Rincón, O. (comp.) *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- Mockus Antanas. 2000. Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad del gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá 1995-1997. Bogotá. Mimeo.
- Osorio Lizardo, José Antonio. 1952. *El día del odio*. Editorial El Arcano, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. Libertad cultural para el mundo diverso de hoy. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York.
- Rincón, Omar (comp.) 2001. *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Ediciones La Crujía, Buenos Aires.
- Rueda Vargas, Tomás. 1977. *La sabana y otros escritos del campo, de la ciudad y de sí mismo*. Instituto Caro y Cuervo, Bogotá.
- Saldarriaga Roa, Alberto. 1999. Imagen y memoria en la construcción cultural de la ciudad. En: *Pensar la ciudad. Una mirada hacia el próximo milenio*. Cátedra Manuel Ancizar, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sáenz, Javier. 2007. Desconfianza, civilidad y estética: las prácticas formativas estatales por fuera de la escuela en Bogotá, 1994-2003. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Wirth, Louis. 1938. El urbanismo como modo de vida. En: *American Journal of Sociology* (44): 6.
- Zuleta, LA; Jaramillo, L. 2003. *Impacto económico del patrimonio del centro histórico de Bogotá*. Convenio Andrés Bello (CAB), Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), Corporación la Candelaria, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Bogotá.



## CAPÍTULO 7

# LAS FINANZAS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO



<sup>1</sup> De acuerdo con los cálculos de Camacol, el precio del suelo equivale al 13% del costo total de la vivienda.

<sup>2</sup> Uno de los acercamientos más sencillos al tema es el de Arnott y Stiglitz (1979). Los autores retoman los estudios de Flatters, Henderson y Mieszkowski (1974), y de Stiglitz (1977), en los que se interpreta el teorema de George como el “equilibrio entre la renta agregada del suelo y el gasto en bienes públicos locales puros”. Por sencillez, estos modelos consideran que el tamaño de la población es óptimo, y que el límite al número de personas se define de manera endógena. Esta restricción es necesaria porque si los bienes públicos locales son puros, la población podría crecer de manera indefinida. El impuesto a la renta de la tierra es eficiente, y en opinión de George, es el único impuesto que sería necesario para financiar los bienes públicos puros. Las condiciones de eficiencia y unicidad son atributos muy exigentes. Arnott y Stiglitz buscan una salida más realista. En lugar de suponer que el número de personas es óptimo, proponen que la población se defina en función del valor del transporte. Cuando el número de habitantes supera un cierto límite, la congestión y el costo del transporte contrarrestan de manera significativa los beneficios derivados de los rendimientos crecientes de la aglomeración. Desde este ángulo, el teorema de George puede expresarse como la “relación entre la renta y los costos globales del transporte”.

### A. LAS FINANZAS DE LA CIUDAD

El ordenamiento financiero de la ciudad debe responder a dos principios: la búsqueda de la progresividad y la aplicación del principio George-Hotelling-Vickrey (GHV). Es progresivo un tributo o una tarifa, cuando los pobres, como proporción de su ingreso, pagan menos que los ricos. Y el criterio GHV establece un balance entre los recursos que genera la aglomeración mediante el manejo del suelo y la financiación de los servicios de la ciudad. El criterio GHV busca el balance entre los costos y los beneficios derivados de la aglomeración urbana.

Como cualquier tributo, los impuestos sobre el suelo tienen efectos indirectos no deseables. Por ejemplo, pueden causar aumentos en el precio de la tierra. Para que la tributación cumpla de manera adecuada su papel distributivo y mejore el recaudo, minimizando sus efectos negativos sobre los precios<sup>1</sup>, deben conjugarse tres tipos de acción.

→ Primero, es necesario aceptar la ecuación básica del teorema GHV. Debe existir un equilibrio entre los beneficios (sobre todo plusvalías) derivados de la aglomeración y el costo de ofrecer los servicios. La identidad básica es  $B = C$ , en la que  $B$  representa los beneficios de la aglomeración y  $C$  los costos. Por sencillez, podría afirmarse que  $B$  corresponde a plusvalías y que  $C$  comprende al valor del tendido de las redes de servicios básicos. Esta es apenas una manera de precisar los contenidos de la identidad, ya que habría otras formas alternativas. No es necesario profundizar en los detalles de las variables que podrían incorporarse en cada lado de la ecuación, ya que el único interés de esta reflexión es mostrar que la financiación de los servicios tiene que estar vinculada a los beneficios intrínsecos derivados de la aglomeración.

Los beneficios ( $B$ ) se refieren a los excedentes derivados del mayor valor del suelo. Estos recursos deben servir para financiar necesidades de la ciudad (servicios públicos, bienes públicos locales, transporte, etcétera). En la literatura se discute mucho el tipo de necesidades que deban pagarse con la riqueza generada por el suelo, pero cualquiera que sea la modalidad del equilibrio entre ingresos y gastos, la reflexión parte de la convicción de que la financiación de los servicios públicos locales tiene que realizarse con la renta del suelo<sup>2</sup>.

→ El segundo tipo de acción tiene que ver con el ordenamiento urbano y con la intervención estatal en el mercado del suelo. La regulación del precio de la tierra tiene alcances limitados, pero su impacto no es despreciable. Es

<sup>3</sup> “En síntesis: tenemos 32.608 hectáreas sumando el suelo del área urbana y de expansión. Con las operaciones estratégicas que vimos, transformaríamos o se intervendrían 7.100 hectáreas, lo que implicaría el 21% de todo ese suelo. El plan zonal del Norte y Usme incorporan al desarrollo urbano en total 2.970 hectáreas, es decir, el 9,1% del suelo urbano y de expansión. Con los planes parciales hemos desarrollado, ya lo mencioné, 556 hectáreas. La cifra de planes parciales en total sería de 3.094 hectáreas” (Rojas, 2007:79).

<sup>4</sup> Con esta visión se creó la Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado, organizada como sociedad anónima, en cuya composición accionaria la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), tiene una participación mayor al 95% de su capital inicial.

<sup>5</sup> El Acuerdo 118 de 2003 reglamentó el cobro de plusvalía en Bogotá y comenzó a ser efectivo en 2004.

<sup>6</sup> “El suelo, desde la Constitución de 1991, empezó a ser realmente un asunto de política pública. La política de suelo empezó a generar un cambio frente al concepto de la propiedad. La propiedad ya no es solamente el derecho de un propietario sobre su suelo, sino el derecho de una sociedad sobre el suelo de la ciudad en general. Y el suelo tiene implícita una función social y ecológica. Ese cambio en las perspectivas repercute en que los Gobiernos locales deben tomar decisiones y diseñar actuaciones para movilizar los distintos recursos, comprender por qué hay que asignar cargas y beneficios para financiar la urbanización, por qué no es contra la bolsa colectiva que se deben financiar las cargas mientras los beneficios quedan en manos de los privados y por qué hay que hacer repartos de cargas sin sacrificar la posibilidad de una rentabilidad que mantenga la actividad económica” (Saldías, 2007a:57 y 2007b).

indudable que la forma como se realice la estructuración de los planes zonales y las operaciones de Metrovivienda incide en el precio del suelo. Los proyectos inmediatos tendrían repercusión directa en 25% del suelo urbano<sup>3</sup>.

→ El tercer conjunto de acciones corresponde a los criterios que guían el cobro del tributo, como progresividad, momento del recaudo, etcétera.

En condiciones ideales debería existir una unidad fiscal que comprometa a todos los municipios que hacen parte de la ciudad-región. La homogeneidad fiscal es necesaria porque no tiene sentido, por ejemplo, que La Calera o Chía no cobren plusvalías, mientras que Bogotá sí lo hace. Valdría la pena observar la experiencia de Toronto, donde creó la municipalidad metropolitana que integra la ciudad y doce municipalidades. Este ordenamiento le permite al área metropolitana recaudar impuestos y ejercer un poder de planificación sobre las municipalidades rurales escasamente pobladas. Esta forma de organización crea una entidad fiscal autónoma, que incluye a los municipios vecinos, pero no se trata de una simple asociación de municipios, y la unificación fiscal permite que haya una redistribución de los costos y de los beneficios del crecimiento urbano.

Este modelo de organización apenas comienza a discutirse, sobre todo alrededor de la ciudad-región. Así que a corto plazo, y mientras se logra un reordenamiento administrativo y fiscal adecuado, debe buscarse la conjunción de voluntades entre Bogotá y los municipios vecinos, con el fin de sacar adelante proyectos específicos (acueducto, movilidad, etcétera)<sup>4</sup>. Esta solución no es la ideal, porque los acuerdos apenas son remedios transitorios. De todas maneras, a mediano plazo debe impulsarse una entidad territorial de orden regional.

## 1. Aprovechar la gestión del suelo

Los principios del teorema GHV posicionan la discusión de las finanzas locales en un campo muy distinto al convencional. Para Bogotá ha llegado el momento de empezar a utilizar las potencialidades económicas derivadas de la gestión del suelo. Esta es la nueva etapa de las finanzas distritales. Las fuentes financieras tradicionales se han aprovechado razonablemente bien, pero en el futuro las mayores posibilidades financieras de la capital están amarradas a la riqueza del suelo, no solo por el cobro de tributos y contribuciones (predial, valorizaciones y plusvalías), sino por la posibilidad de realizar programas de inversión con el sector privado. A pesar de que cuenta con los instrumentos legales necesarios<sup>5</sup>, Bogotá todavía no ha utilizado las potencialidades del suelo urbano<sup>6</sup> y los avances han sido importantes, pero insuficientes.

La organización catastral se realizó a partir de 1993. El primer POT se formuló en 2000, el cual se revisó en 2003, y con múltiples tropiezos apenas está comenzando el cobro de plusvalías. Los avances en valorización son mucho mayores que lo logrado en plusvalías. Hasta el año 2006 solo se habían recolectado 24.000 millones de pesos por plusvalías, y la mitad provenían de la autorización de la construcción del centro comercial Gran Estación (PNUD, IDH-Bogotá, 2007a). Sin duda existen dificultades para aplicar la plusvalía porque la reglamentación es engorrosa, pero la principal causa del bajo recaudo es la falta de voluntad política. Para optimizar el recaudo del tributo, la administración distrital puede empezar por diferenciar claramente en los procesos de aplicación, la contribución (como instrumento fiscal) del reparto de cargas y beneficios



EN LA LITERATURA SE DISCUTE MUCHO EL TIPO DE NECESIDADES QUE DEBAN PAGARSE CON LA RIQUEZA GENERADA POR EL SUELO, PERO CUALQUIERA QUE SEA LA MODALIDAD DEL EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS, LA REFLEXIÓN PARTE DE LA CONVICCIÓN DE QUE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES TIENE QUE REALIZARSE CON LA RENTA DEL SUELO.

(como instrumento de planeamiento y diseño). La destinación de los ingresos originados en la plusvalía debe ser compatible con los fundamentos del teorema George-Hotelling-Vickrey (GHV). Los ingresos provenientes de la aglomeración deben servir para financiar los bienes públicos locales.

La generación de recursos en el Distrito está íntimamente ligada a la gestión eficiente del suelo hasta ahora no se ha realizado un aprovechamiento adecuado de las potencialidades del suelo. Podría avanzarse en cuatro direcciones: a) en la realización de negocios urbanísticos con los privados; b) haciendo una mejor utilización del margen de tributación que tiene el Gobierno en el campo de las plusvalías, porque es inaceptable que el recaudo por este concepto haya sido tan bajo; c) el predial también podría incrementarse si fuera más progresivo, y además de los logros que se conseguirían desde el punto de vista de la equidad, ello redundaría en mejores ingresos, y d) la valorización también podría ser más equitativa<sup>7</sup>.

Además de estos tributos que tienen una relación directa con la gestión del suelo, el Distrito debe estimular otros ingresos como la tasa al alumbrado público, y de la misma forma que en otras ciudades del país, solo se le debería cobrar a los estratos 4, 5, 6, industrial y comercial, con el fin de no deteriorar aún más la estructura de ingresos de la población en situación de vulnerabilidad. La eficiencia tributaria todavía puede mejorar de manera importante.

Puesto que la regulación, al modificar los usos y asignar nuevos potenciales de construcción a los suelos de este sector, está creando hechos generadores de plusvalía, es apenas obvio esperar que la “operación aeropuerto” se constituya en una fuente importante de recursos que en buena medida financien, en el corto plazo, las inversiones que se deben adelantar. En 2006 la Secretaría Distrital de Planeación consideró que la “operación aeropuerto” podría transformar el sector de la siguiente manera: primero, un área de 786 hectáreas destinada a usos industriales y comerciales; segundo, otra área para cesiones, y tercero, se proponía un número significativo de metros cuadrados para vivienda. Los resultados son contundentes: el *stock* de plusvalía ascendería aproximadamente a 3.000 millones de dólares, que se distribuirían por partes iguales entre los propietarios de los suelos sometidos a transformación y el Gobierno distrital.

La razón por la cual se produce este mayor valor del suelo es evidente: en las actuales condiciones el aeropuerto está rodeado de zonas de vivienda que lo afectan por limitaciones para su expansión y operación. Así mismo, este equipamiento afecta las zonas de vivienda por la contaminación sonora, la congestión y la desarticulación. Antes de asignar la concesión el precio del suelo en las zonas de vivienda estaba claramente deprimido. Después de aprobada la concesión el panorama cambió de manera sustantiva, y las expectativas de nuevos proyectos (hoteles, bodegas, etc.), se han manifestado en incrementos del precio del suelo.

El plan maestro de movilidad propone una serie de recursos nuevos que deben tenerse en cuenta:

- Peajes, o pagos por congestión, al entrar a la ciudad o a determinadas zonas como el centro.
- Pagos por contaminación de fuentes móviles. Este tributo tendría dos componentes: una tarifa básica para todo tipo de vehículo, que variaría según el cilindraje y el tipo de combustible, y un cobro adicional para aquellos

<sup>7</sup> En sentido estricto, la valorización y el predial también son cobros parciales de plusvalías. Pero el tributo (contribución) específico de la plusvalía tiene un mayor alcance conceptual porque pone en primer plano la identidad que se deriva de GHV. La valorización solo recupera la parte de la plusvalía relacionada con el costo de la obra. Otra parte de la plusvalía se origina en las dinámicas complejas de la aglomeración. La inversión pública mejora el valor del predio, pero en un proceso que es guiado en última instancia por el ritmo de la aglomeración.



vehículos que no cumplan con los estándares mínimos de emisión de gases establecidos por el DAMA.

- Pago por contaminación acústica producida por los vehículos.
- Cobro por estacionamiento en vía pública.
- Incremento en la tarifa de la sobretasa al ACPM para hacerla más equitativa con la sobretasa a la gasolina. Una sobretasa al gas natural vehicular (GNV), haciendo un paralelo con la sobretasa a la gasolina y a la del ACPM (muchos lo conocen también como diésel).
- Incrementar el cobro de semaforización.
- Participación en los ingresos de la revisión de vehículos por los centros de diagnóstico.
- Incrementar el valor del registro inicial de vehículos de transporte público individual con el fin de desestimular su ingreso a la ciudad.
- Una sobretasa a las licencias de construcción y urbanismo con destinación específica para el mantenimiento vial.
- Pago de compensaciones al Distrito cuando se generen impactos sobre la movilidad ocasionados por el desarrollo de predios localizados en la malla vial arterial.

## 2. Situación sana de las finanzas

Las finanzas de Bogotá han avanzado de manera satisfactoria (cuadro 7.1). Entre 1990 y 2005, como porcentaje del PIB de Bogotá, los ingresos aumentaron de 4,2 a 8,4%. Este crecimiento es significativo. Vale la pena destacar, igualmente, la dinámica favorable de los impuestos, que pasaron del 1,93 al 4,01% del PIB de Bogotá.

El aumento de los recursos ha sido posible gracias al esfuerzo fiscal de la ciudad, a las mayores transferencias de la nación, a la descapitalización de la empresa de energía distrital, a los excedentes de las empresas comerciales e industriales. Diversos indicadores, que se desprenden de las cifras del cuadro 7.1, muestran que la situación financiera de Bogotá es muy satisfactoria. Se mencionan tres: la tasa de ahorro corriente, la capacidad de pago (CP) y la sostenibilidad de la deuda (SD). La primera pasó de 38,2% en 1994 a 69% en 2006 (PNUD, IDH-Bogotá, 2007b). Los aumentos en el ahorro se reflejan en un mayor margen de inversión.

La capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda se incorporaron en la Ley 358 de 1997, con el fin de vigilar la estabilidad financiera de las entidades locales<sup>8</sup>. La capacidad de pago se define como la relación entre los intereses (i) y el ahorro operacional (s). Y la sostenibilidad de la deuda como la relación entre el saldo de la deuda (d) y los ingresos corrientes (y).

El gráfico 7.1 ilustra la evolución que ha tenido la capacidad de pago entre 1990-2006. La línea horizontal representa el nivel máximo (40%) al que podría llegar la relación (i/s). La capacidad de pago pasó de un máximo de 69,85% en 1991 a un mínimo de 7,98% en 2006. Antes de 1994 el indicador de capacidad de pago de la deuda se ubicaba muy por encima del límite de referencia definido en la norma. En la actualidad la relación es muy inferior a la norma. En el periodo 1994-2006 el endeudamiento ha sido bastante moderado.

El límite máximo de sostenibilidad de la deuda es 80% (gráfico 7.1). Entre 1990 y 1993 estuvo por encima del 80%, llegando incluso a niveles críticos durante 1990 y 1991 (treinta puntos porcentuales por encima del límite). Desde

<sup>8</sup> La regla dice que una entidad territorial tiene autonomía para endeudarse cuando  $CP < 40\%$  y  $SD < 80\%$ . La entidad puede endeudarse con autorización del nivel de gobierno inmediatamente superior y sujeto a un plan de ajuste fiscal si  $40\% < CP < 60\%$ . La entidad necesita autorización del Ministerio de Hacienda si  $CP > 60\%$  o  $SD > 80\%$ .

**CUADRO 7.1**

**BOGOTÁ**  
Ingresos e impuestos (millones de pesos corrientes)  
y porcentaje del PIB de Bogotá, 1990-2006

	INGRESOS	IMPUESTOS	INGRESOS*	IMPUESTOS*
1990	216.925	99.372	4,20	1,93
1991	286.842	134.751	4,26	2,00
1992	409.172	243.383	4,70	2,80
1993	720.865	365.479	5,98	3,03
1994	1.109.183	642.634	6,77	3,92
1995	1.388.651	660.254	6,89	3,28
1996	1.956.443	817.728	8,35	3,49
1997	2.594.093	1.051.924	9,13	3,70
1998	2.766.929	1.249.609	8,33	3,76
1999	3.253.166	1.578.678	9,83	4,77
2000	4.188.896	1.559.888	11,07	4,12
2001	4.386.982	1.604.237	10,60	3,88
2002	5.167.102	1.967.867	11,40	4,34
2003	5.415.224	2.308.272	10,74	4,58
2004	5.655.883	2.606.547	9,79	4,51
2005	6.063.107	2.919.332	8,44	4,01
2006	6.504.121	3.301.765	-	-
2007	7.704.265	3.777.219	-	-

Ingresos: son los ingresos totales.

Impuestos: incluye el total de tributos.

\* Representan los valores con respecto al PIB de Bogotá.

Fuente: cálculos del PNDH y del IDH-Bogotá a partir del DANE.

1994 el indicador ha estado por debajo del límite. En los últimos años el perfil de la deuda ha mejorado en forma considerable. El gráfico 7.1 muestra que la ciudad tiene un margen de endeudamiento muy amplio que no ha utilizado. Bogotá podría endeudarse más para llevar a cabo sus planes de inversión. La “calidad crediticia” del Distrito le ha abierto las puertas en los mercados internacionales, y ha podido concretar créditos sin necesidad de garantía de la nación, convirtiéndose en la primera entidad territorial en obtener autonomía crediticia para las operaciones multilaterales desde 1995<sup>9</sup>.

### 3. Políticas monetaria y fiscal

Desde el punto de vista de las políticas monetaria y fiscal, valdría la pena pensar en un escenario de menor calificación de riesgo, pero de mayor ejecución de gasto. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el CID, en diez años la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes continuará su tendencia decreciente hasta llegar al 37%. Este indicador, que es demasiado bajo, sería una expresión del sobreajuste. El mismo indicador en el Gobierno nacional pasa de 345 a 700%. Los excedentes de Bogotá terminan financiando la deuda nacional.

El ajuste excesivo no es conveniente por varias razones. Primero, porque los recursos adicionales no favorecen a Bogotá, sino que compensan los faltantes de las finanzas nacionales. Y gran parte

del desequilibrio de las cuentas del Gobierno central tienen su explicación en errores de las políticas monetarias y cambiarias. Segundo, porque la inversión pública es una de las bases de las políticas de ingresos y de empleo del Distrito. Y desde esta perspectiva debería examinarse con cuidado hasta dónde es conveniente que se mantenga la tendencia descendente de la relación deuda-ingresos corrientes. Tercero, porque la política social de Bogotá todavía tiene un margen de acción muy amplio. El bien-estar podría mejorar más rápidamente si el gasto aumenta.

Los excedentes de tesorería, que cada día crecen más y hoy superan los dos billones de pesos, deberían servir para apalancar créditos que fortalezcan los procesos endógenos de producción y distribución asociados a los bienes-salario.

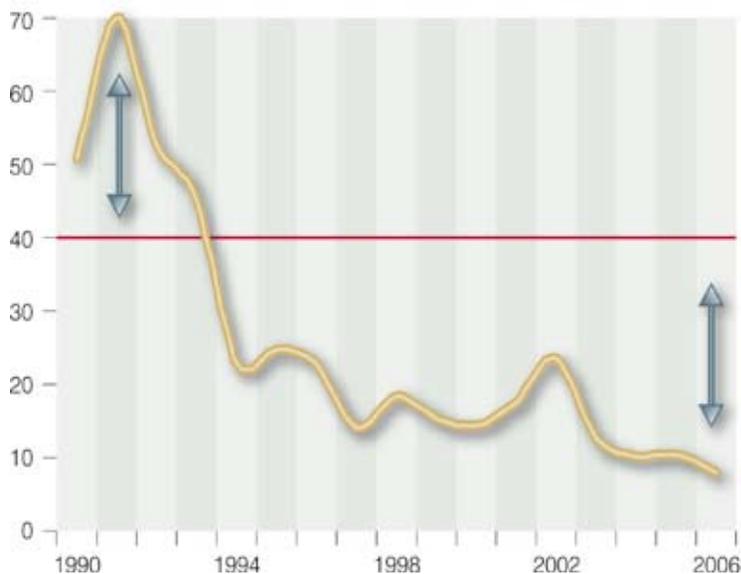
A la luz de los ingresos fiscales, la ciudad ha realizado esfuerzos significativos que vale la pena destacar, pero en el futuro debe tratar de reducirse la importancia que tienen las tarifas; en cambio, debe recurrirse más al manejo de los excedentes del suelo. La situación deficitaria de los años ochenta contrasta de manera radical con el superávit continuo de los años noventa. El superávit financiero de Bogotá debe mirarse desde los siguientes ángulos: el origen de los recursos (equidad y eficiencia), las transferencias, y la tensión entre el buen puntaje de las

<sup>9</sup> En 1995 Bogotá realizó una emisión de bonos sin acudir a garantías del Gobierno nacional. Las finanzas del Distrito han sido calificadas AAA (triple A) por las firmas Duff and Phelps de Colombia S.A. y BRC Investor Services de Colombia S.A.

GRÁFICO 7.1

**BOGOTÁ**

Capacidad de pago (CP), o relación entre los intereses (i) y el ahorro operacional (s) 1990-2006



Nota: la línea horizontal roja representa el nivel máximo de la CP = 40%, permitido por la Ley 358 de 1997.

Fuente: Secretaría de Hacienda del Distrito.

calificadoras de riesgo y la menor ejecución de programas considerados como prioritarios. Las políticas fiscal y monetaria también deben estudiarse desde la perspectiva del hogar. Es importante llegar a una aproximación del balance neto (impuestos y tasas menos subsidios) de cada familia con los gobiernos nacional y distrital.

#### 4. Política tributaria

La política tributaria distrital debe estar guiada por tres principios: a) la preferencia por la equidad en el origen del recaudo; b) la búsqueda de fuentes de ingreso contracíclicas, y c) la integralidad de las herramientas fiscales y tarifarias. La primera significa que en la medida de lo posible debe buscarse que los impuestos y las tarifas sean relativamente más favorables a los pobres. De todas maneras, como

estos instrumentos no alcanzan a cumplir con los objetivos distributivos, es necesario recurrir al gasto. Pero el primer esfuerzo debe realizarse por el lado de los tributos y de las tarifas.

Las fuentes de recursos deben ser lo más contracíclicas posibles, de manera que en los momentos de crisis el Distrito deba realizar una política compensatoria. El Distrito tiene recursos relativamente estables frente al ciclo, como son los tributos a la tierra (predial, contribuciones sobre plusvalías, valorización, etcétera), ingresos que son menos sensibles al ciclo que otros impuestos, como el ICA.

Y, finalmente, el diseño de los impuestos debe tener en cuenta la capacidad de pago de los hogares. Debería buscarse la armonía entre los impuestos, las tarifas y el conjunto de pagos que realizan las familias, pero la equidad no debe evaluarse con respecto a cada impuesto en particular. Lo ideal sería considerar toda la estructura de consumo de las familias, y observar la forma como los diversos pagos que realizan los hogares inciden en su estructura de consumo y en los efectos de sustitución e ingreso. El aumento del precio de cualquier bien incide en el monto del ingreso disponible y en la composición de la demanda.

Por el lado del gasto, la perspectiva keynesiana puede verse desde tres ángulos: la capacidad de demanda que tienen los funcionarios públicos; la demanda directa que realiza el Distrito mediante obras públicas<sup>10</sup>, y las posibilidades de apalancamiento (crédito, etcétera).

<sup>10</sup> Es preferible que las obras públicas que lo permitan se realicen con tecnologías empleo-intensivas en sus programas de inversión (por ejemplo, en reparcho).



PARA BOGOTÁ HA LLEGADO EL MOMENTO DE EMPEZAR A UTILIZAR LAS POTENCIALIDADES ECONÓMICAS DERIVADAS DE LA GESTIÓN DEL SUELO. ESTA ES LA NUEVA ETAPA DE LAS FINANZAS DISTRITALES. LAS FUENTES FINANCIERAS TRADICIONALES SE HAN APROVECHADO RAZONABLEMENTE BIEN, PERO EN EL FUTURO LAS MAYORES POSIBILIDADES FINANCIERAS DE LA CAPITAL ESTÁN AMARRADAS A LA RIQUEZA DEL SUELO.

## 5. Sobre las transferencias

La discusión sobre transferencias es crucial. El ajuste financiero que ha realizado Bogotá termina siendo utilizado para compensar el déficit nacional y todo indica que la nación intentará hacer una reducción general de las transferencias. En esta correlación de fuerzas el Distrito tiene dos desventajas: los excedentes permanentes de tesorería y una menor población relativa.

La Constitución de 1991 (artículos 356 y 357) amarró las transferencias a los ingresos corrientes de la nación (ICN) y la Ley 60 de 1993 reglamentó el proceso. Entre 1994 y 2002 las transferencias, como porcentaje del PIB, pasaron de 3,5 a 5,9%. Esta tendencia ascendente se frenó con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 175, que ligó las transferencias a la inflación del año anterior más un porcentaje del 2% entre 2002 y 2005 y del 2,5% entre 2006 y 2008. En 2009 las transferencias volverían a tener como punto de referencia los ICN. La nueva secuencia comenzaría con la participación que en el año 2001 tenían las transferencias en el ICN (el 43,5%), y se aumentaría en una proporción igual al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores. El Gobierno modificó la norma porque observó que las transferencias crecerían de manera considerable a partir de 2009. Debe tenerse presente que en 2005, con la aplicación del Acto Legislativo 01, las transferencias apenas llegaron al 35,7% de los ICN<sup>11</sup>.

La reforma de 2001 (Ley 715) benefició a la ciudad. Los recursos transferidos desde el nivel nacional aumentaron en forma significativa. Solo en 2002 Bogotá recibió 320.000 millones de pesos (constantes de 2007) adicionales con respecto al año anterior. El crecimiento real fue de 31% y el ritmo de crecimiento de las transferencias también mejoró. Mientras que en el periodo 1996-2001 (vigente de la Ley 60), las transferencias (situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la nación) crecieron en términos reales 4% por año, después de la Ley 715 las transferencias aumentaron al 7%. Desde 2002 la dinámica de las transferencias ha sido más estable.

El Distrito ha desempeñado un papel central en la compensación del desequilibrio fiscal de la nación. Para contrarrestar estos faltantes el Gobierno nacional ha tenido que recurrir a diversas fuentes: ante todo, a los excedentes de las empresas, especialmente de Ecopetrol y, además, a la deuda interna y externa. En la financiación de la deuda interna los excedentes de los departamentos y municipios han sido muy importantes. Además, desde el punto de vista de la contabilidad agregada, el déficit de la nación se compensa con los superávits de los presupuestos municipales y departamentales.

## 6. Participación del sector privado

En Colombia la Constitución de 1991 abrió el espacio para que el capital privado se vinculara al desarrollo de proyectos de infraestructura, así como a la prestación de servicios públicos mediante contratos de concesión. Aunque este esquema ha permitido el desarrollo de importantes obras públicas y ampliaciones en la cobertura y la calidad de los servicios públicos, no se puede negar el impacto fiscal que ha tenido el hecho de que el Estado termine asumiendo riesgos que no le corresponden. En virtud de la concesión, el empresario e inversionista privado, que conoce el negocio, asume el riesgo inherente a la actividad. Y dependiendo del comportamiento de los negocios frente a sus expectativas, las ganancias

<sup>11</sup> "Las implicaciones del fin del régimen transitorio son considerables y no pueden ser pasadas por alto. Si las transferencias en el año 2005 hubieran sido equivalentes a 43,5% de los ICN, serían iguales a 6,5% del PIB, frente a 5,5%, cifra que efectivamente se transfirió" (Cárdenas et ál., 2005:4).

serán mayores o menores de lo esperado. Esta diferencia entre las expectativas y los hechos reales es una expresión del riesgo. Cuando el empresario entra en el negocio sabe que el futuro es incierto y que la información presente es, por su misma naturaleza, limitada. Son los empresarios e inversionistas privados quienes más conocen sobre la gestión del riesgo y los mecanismos para identificarlos, medirlos y cubrirse de los mismos. La información que tienen las partes es asimétrica (Stiglitz, 1985), y por ello la percepción del riesgo no es la misma. Bogotá ha realizado concesiones de muy diverso tipo y algunas más exitosas que otras. Los contratos tienen vacíos que permiten que la denominada “ecuación contractual” se interprete de diversas maneras, y así los criterios de distribución del riesgo no siempre sean claros.

En Bogotá la vinculación del sector privado se ha realizado mediante concesiones, contratos de obras públicas, contratos de administración, etcétera. Para que la participación del sector privado por medio del esquema de concesión se traduzca en beneficios reales para la ciudad, se deben contemplar, además de las condiciones básicas de recuperación de la inversión, la adecuada distribución de riesgos y la evaluación del costo de capital, en donde hay cuatro criterios adicionales: a) evitar el otorgamiento de garantías de ingresos mínimos y garantías de sobrecostos, así como las renegociaciones; b) utilizar la herramienta del Fondo de Contingencias<sup>12</sup>; c) realizar la inversión necesaria para lograr que los estudios previos, tanto técnicos como económicos, sean lo más precisos posibles, y d) otorgar la concesión por medio de licitación competitiva (subasta).

Como principio general, el Distrito debe financiar directamente los proyectos que no tienen la capacidad de recuperar la inversión. En los otros casos, cuando la inversión es rentable, deben buscarse mecanismos que incentiven la acción de sectores privados como aeropuerto, Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), estacionamientos, patios.

Además de las concesiones Bogotá ha ido encontrando formas novedosas de relación entre lo público y lo privado. Las tres empresas de servicios públicos ilustran bien las modalidades administrativas de esta interacción. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) es 100% del Distrito, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) es 86% del Distrito y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEB) es un grupo empresarial con un portafolio muy diversificado<sup>13</sup>.

La situación financiera de Bogotá es muy buena. Ello no significa que a la ciudad le sobran recursos. Existen necesidades costosas e inaplazables, entre ellas el mantenimiento de la malla vial, la descontaminación del río Bogotá y la construcción del metro. En el primer caso, el rezago en las inversiones es superior a los cinco años y demandará recursos por 7 u 8 billones de pesos. Estas necesidades no alcanzan a ser cubiertas con las fuentes de financiación determinadas para el sistema vial: sobretasa a la gasolina, valorización local, recursos de capital, ingresos corrientes y transferencias ordinarias y de la nación. Y en cuanto al río Bogotá, la capital debería contribuir con 5,7 billones de pesos. Así mismo, el alcalde Samuel Moreno ha iniciado las gestiones para construir el metro. Todavía no hay estimaciones, porque apenas se están contratando los estudios.

Para responder a estos nuevos retos la ciudad debe pensar las finanzas desde otra perspectiva. El Distrito tiene enormes potencialidades para generar recursos si la gestión del suelo se realiza de una forma diferente, aprovechando al máximo

<sup>12</sup> El Fondo de Contingencias fue creado por la Ley 448 de 1998 como un mecanismo para manejar en forma adecuada las obligaciones contingentes de las entidades públicas. Dentro de sus cuentas, se encuentra una para proyectos de participación privada, en la que las entidades públicas realizan aportes que funcionan como un ahorro para cubrir únicamente, en caso de que los ingresos sean insuficientes, el servicio de la deuda, con el fin de asegurar la sostenibilidad del proyecto. De acuerdo con el perfil de la deuda del proyecto, la entidad diseña un plan de aportes al fondo de contingencias con recursos de su propio presupuesto. Con este procedimiento, la contingencia está previamente cuantificada y es una garantía de liquidez, que funciona como un mecanismo para generar soportes que no se convierten en garantías de ingresos mínimos o de sobrecostos, sino que aseguran la sostenibilidad del proyecto y reduce la percepción de riesgo del inversionista privado.

<sup>13</sup> Se mencionan, entre otras inversiones, las siguientes: el 51,5% de Codensa, el 51,5% de Emgesa, el 40% de la Red de Energía del Perú (REP), el 16,2% de la Electrificadora del Meta (EMSA) y el 2,5% de Isagén, etcétera.

los instrumentos ofrecidos por la Ley 388 de 1997. Así mismo, la ciudad tiene un amplio margen para realizar negocios con el sector privado. Los negocios tocan campos muy diversos: movilidad, ventas ambulantes, construcción, desarrollos urbanísticos, publicidad, industrias culturales, entre otros. Ha faltado iniciativa porque la Secretaría de Hacienda sigue concibiendo las finanzas de una manera muy estrecha. Es necesario ir más allá de la distribución del presupuesto. La Secretaría de Hacienda, junto con la de Desarrollo Económico y la de Hábitat, debería estar proponiendo negocios y planes de inversión a los entes privados, de manera que ellos ganen y, sobre todo, que el Distrito también gane. Este ejercicio de suma positiva solo es posible si la Secretaría de Hacienda también actúa como una gran banca de inversión.

## **B. LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL**

La Constitución Política de 1991 organizó a Bogotá como Distrito Capital unitario y descentralizado gozando de autonomía para realizar la gestión de las entidades territoriales e intereses de acuerdo con lo señalado en los artículos 322, 323 y 324. El Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993), fue la base de la transformación administrativa, política y financiera del Distrito.

La reforma concedió autonomía administrativa al Ejecutivo al eliminar la participación del Concejo en las juntas directivas de las empresas y entidades distritales y en los procesos de contratación. El Concejo dejó de coadministrar para concentrarse en sus funciones normativas y de fiscalización política. Se redujo la interferencia política que había caracterizado a las administraciones anteriores y la responsabilidad por la gestión de la ciudad quedó en cabeza del alcalde. A partir del Estatuto Orgánico de 1993 el Distrito ha podido desarrollar





acciones integrales en los campos tributario, presupuestal y de endeudamiento, que han incidido positivamente en el desempeño fiscal. El Estatuto ha facilitado el gobierno de la ciudad: le dio más libertad al alcalde para actuar y consolidó una variante local del presidencialismo.

Desde el punto de vista financiero, los resultados del Estatuto Orgánico presentan una mejoría considerable en los indicadores a partir de 1994. Entre 1993 y 1994 se pasó de quinientos mil facturas de avalúos catastrales a un millón de autoavalúos, ampliándose la base tributaria y no las tarifas, como había sido la tradición hasta ese momento<sup>14</sup>. Bogotá ha hecho un esfuerzo importante para sanear el pasivo pensional. Este ambiente tan favorable facilitó la vinculación del sector privado en la financiación de macroproyectos como el tratamiento de aguas residuales del río Bogotá, el proyecto Tibitoc y la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, iniciándose una alianza público-privada de gran potencial para la ciudad.

El Estatuto se quedó corto en el diseño de los mecanismos que permitieran potenciar la participación comunitaria en el sistema distrital de planeación. Tampoco propuso las figuras jurídicas que estimularan la relación con los privados (convenios, acuerdos administrativos, articulación con los municipios de la región alrededor de proyectos específicos, etcétera).

La reforma administrativa del Distrito (Acuerdo 257 de 2006) avanzó en el ordenamiento de las entidades centrales y descentralizadas, pero no incluyó el tema de las localidades. Las entidades todavía no han logrado asimilar las implicaciones derivadas de la reforma. Se está pasando por un proceso de ajuste, y de interpretación de la forma como el Acuerdo 257 afecta la operación de cada institución, pero siguen existiendo traslapes y las entidades se están adaptando al nuevo proceso<sup>15</sup>.

### 1. Avances en lo laboral

En los últimos años Bogotá ha llevado a cabo un proceso de reducción de la planta de personal y de racionalización de la gestión, uno de cuyos componentes ha sido la unificación de normas y el intento por hacerlas compatibles con los criterios nacionales. El proceso de racionalización de la administración distrital ha sido muy intenso y es notoria la disminución del componente salarial, especialmente centrado en las empresas industriales y comerciales.

Con excepción de las pensiones y la seguridad social, los diversos componentes de la remuneración han crecido a un ritmo suave (Bonilla et ál., 2006). No obstante los logros, la estructura de la planta del Distrito todavía requiere cambios importantes: existe duplicidad de funciones y traslape entre instituciones; la información sobre el número de empleados públicos es deficiente, incompleta y poco sistemática; la contratación por fuera de la planta ha aumentado; el sistema general de contratación tiene menos importancia que los sistemas especiales<sup>16</sup>.

El mercado laboral del sector público en Bogotá se caracteriza porque:

- La participación de los empleados públicos en el empleo total es relativamente baja. Apenas representa el 6% de los ocupados (Bonilla et ál., 2006). Este porcentaje es muy bajo comparado con estándares internacionales<sup>17</sup>.
- El porcentaje de mujeres es superior al de los hombres. En el empleo total de Bogotá el 52,1% son hombres, mientras que en la administración pública, el 50,39% son mujeres.

<sup>14</sup> Mientras que la situación fiscal de Bogotá era excelente, otras ciudades del país y municipios medianos entraban en una senda de déficits fiscales progresivos que terminaron por generar una crisis profunda, que obligó al Gobierno a expedir medidas drásticas, como Ley 550 de 1999 sobre reestructuración de pasivos, y la Ley 617 de 2000 sobre control al gasto territorial.

<sup>15</sup> Por ejemplo, la nueva Secretaría de Desarrollo Económico no acaba de precisar su especificidad frente a las secretarías de Planeación y de Hacienda que, a su vez, se niegan a ceder funciones. Entre las secretarías de Hábitat, Planeación y Desarrollo Económico también se observa una situación similar.

<sup>16</sup> Esta situación también se presenta con la planta del Gobierno nacional (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997). Del total de los empleados del Distrito, el 36,2% se rigen bajo el sistema de carrera administrativa (sistema general), el 2,3% es de libre nombramiento y remoción, y el 49% han sido vinculados bajo sistemas especiales de contratación.

<sup>17</sup> En Francia, por ejemplo, el empleo público es casi la tercera parte del empleo total.



BOGOTÁ HA LLEVADO A CABO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS UN PROCESO DE REDUCCIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL Y DE RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN, UNO DE CUYOS COMPONENTES HA SIDO LA UNIFICACIÓN DE NORMAS Y EL INTENTO POR HACERLAS COMPATIBLES CON LOS CRITERIOS NACIONALES. EL PROCESO DE RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL HA SIDO MUY INTENSO Y ES NOTORIA LA DISMINUCIÓN DEL COMPONENTE SALARIAL, ESPECIALMENTE CENTRADO EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES.

- El nivel de escolaridad de los empleados del sector público es 14,56 años, mientras que en el sector privado es de 11 años. Debe señalarse, además, que en la administración distrital la escolaridad de las mujeres es 14,9 años frente a 14,23 de los hombres.
- En Bogotá los ocupados del sector privado laboran 49,91 horas semanales, y los funcionarios públicos distritales 47,50 horas.
- El salario hora en el sector público es 2,16 veces más alto que en el sector privado.
- La experiencia de los empleados de la administración pública en Bogotá es de 18,59 años (18,44 años los hombres y 18,73 las mujeres), frente a 16,77 años de los empleados en el sector privado (17,56 años los hombres y 15,78 las mujeres). En resumen, el aparato administrativo de Bogotá es relativamente eficiente, ha ido mejorando, y el equipo técnico es bueno. Este es un activo valioso de la ciudad que debe ser cuidado.

## 2. Hacia una nueva reforma

No obstante los avances señalados, el Estatuto Orgánico de Bogotá debe reformarse. Hay tres temas en los que debería avanzarse: la autonomía político-administrativa del Distrito, el modelo propio de descentralización de la ciudad y la integración con la región.

### Más autonomía política y administrativa

Sin duda Bogotá la necesita. La ciudad debería participar, con voz y con voto, en los espacios institucionales de carácter nacional donde se regulan y toman decisiones relacionadas con las tarifas de los servicios públicos. Y de manera más general, dada la importancia que ha cobrado el tema en la ciudad, especialmente para las últimas administraciones, el Distrito también debería participar con voz y con voto en todos aquellos espacios de carácter nacional donde se definan las políticas económica y social que afectan a Bogotá.

De igual modo las autoridades de Bogotá deberían tener voz y voto en los consejos nacionales de seguridad donde se traten temas que afecten la paz, la tranquilidad y el orden público en el territorio de la ciudad<sup>18</sup>. Dadas sus características especiales, el Distrito debería poder dictar sus propias normas de tránsito y transporte local. En los aspectos relacionados con la gestión del suelo, la legislación urbanística, ambiental y el desarrollo territorial, también puede haber más autonomía. El marco institucional para la planeación tendría que definirlo el Distrito de acuerdo con sus necesidades. En síntesis, el nuevo estatuto debería precisar las reglas que le permitan al Distrito participar en forma más importante en las rentas departamentales y nacionales que se causen en su territorio.

### Profundizar la descentralización

El tema de la descentralización quedó a medio camino. El Acuerdo 257 de 2006 quedó incompleto. El nuevo estatuto debe incluir las localidades y el tema de la descentralización y las localidades deberían tener personería jurídica, con una estructura y una planta de personal propias. En el nuevo esquema, los fondos de desarrollo local perderían su razón de ser y el alcalde local sería el ordenador del gasto de un mayor volumen de recursos. Por supuesto, este proceso implica

<sup>18</sup> Como un mecanismo de coordinación entre los niveles distrital y nacional, las autoridades de la ciudad deberían ser consultadas para la designación del Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá.





una previa definición de funciones y competencias, junto con la implementación de un adecuado sistema de seguimiento y control a la gestión local.

### **Integración con la región**

Y en cuanto a la ciudad-región, es necesario determinar la posibilidad y los mecanismos por los cuales el Distrito pueda realizar inversiones fuera de su territorio. Este punto sería importante a la hora de emprender proyectos regionales, y los instrumentos legales que brinda la asociación de municipios deben utilizarse al máximo. Una alternativa aplicada por la de municipalidad metropolitana de Toronto debería examinarse con cuidado.

Desde la perspectiva administrativa, el nuevo estatuto debería establecer los criterios y las reglas generales que le permitan al alcalde mayor un margen de maniobra más amplio a la hora de ajustar su aparato administrativo, en términos de suprimir organismos y entidades distritales. Además, el Distrito ya está preparado para definir un sistema de rendición de cuentas basado en indicadores de resultados e impacto.

## CIUDAD-REGIÓN: UNA DECISIÓN POLÍTICA CONGELADA\*



En un momento en que el tema del nuevo modelo de ordenamiento territorial del país está muerto, se hace urgente tener una visión política. Política en el sentido del manejo institucional que requiere el fenómeno de la ciudad-región o de la región central, y cómo dimensión institucional hace parte del nuevo modelo de ordenamiento territorial que requiere el país, y que infortunadamente no se ha asumido como una política pública.

La integración regional se debe hacer en primer lugar, con relación a la necesidad de integrarse, coordinarse, y tener un manejo conjunto, se trata del manejo común de una serie de problemas que no son ya exclusivos de la ciudad, como Distrito, sino que lo son también de otras entidades territoriales locales o departamentales.

Lo que se ha hecho en Bogotá en los últimos quince años, y de lo cual la mayoría de sus habitantes vivimos sumamente orgullosos, ha tenido lugar dentro de los límites físicos del Distrito Capital. Los límites físicos de la ciudad fueron adoptados hace más de cincuenta años, en 1954, cuando se dictó el Estatuto Orgánico del entonces Distrito Especial. Aún sin conocer los criterios a partir de los cuales se formuló lo que se ha llamado “anexión”.

El caso de Sumapaz constituye un buen ejemplo. ¿Por qué Sumapaz, cuyo territorio se extiende hasta el Huila, terminó haciendo parte de Bogotá? Hay dos interpretaciones. La primera arguye razones de orden público, que debido a la presencia de la guerrilla liberal de Sumapaz, se quería que este fuese controlado por la Brigada que tenía asiento en Bogotá.

La segunda le atribuye una gran visión de futuro a quienes le anexaron Sumapaz a Bogotá, pues estarían pensando en la reserva hídrica para la ciudad, pues no era suficiente lo de Chingaza, o lo del oriente. Con una visión de futuro se habría percibido la oportunidad en materia alimentaria e hídrica en la reserva de Sumapaz para la fundación y organización de las ciudades.

Se debe decir también que ni la Asamblea Constituyente de 1991 ni el Estatuto Orgánico de 1993, que tenía como punto de referencia y límite jurídico la Constitución de 1991, tuvieron la visión regional de Bogotá. Por acción o por omisión, en ese entonces el tema no se planteaba con la intensidad con la que se plantea hoy día.

El nuevo modelo de ciudad, la construcción de la nueva Bogotá ha tenido lugar en los límites físicos del Distrito Capital. El Estatuto Orgánico no podía ir más allá, y aunque la Constituyente hubiese podido hacerlo, no fue una de sus preocupaciones.

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá cumple sus quinientos años de fundada.

En segundo lugar, la sostenibilidad de lo que hasta ahora hemos hecho depende de la dimensión regional que se le dé a la ciudad. Los grandes temas que obligan a la integración y a una acción conjunta, que son abordados en este Informe son: a) la seguridad en Bogotá y en la sabana, así como en otros departamentos circunvecinos; b) el medio ambiente y las corrientes de aire que llevan y traen la contaminación sin respetar los límites distritales; c) el transporte como industria y el tráfico como actividad; d) los servicios públicos; e) el uso del suelo, y f) el aspecto fiscal y tributario, que se refiere a tener una política fiscal coherente y apunte al logro de unos determinados propósitos concertados.

En tercer lugar, es necesaria la autoridad única, porque de lo contrario se estaría comprometiendo la sostenibilidad de lo hasta ahora alcanzado. La sostenibilidad y el mejoramiento de lo que es hoy la nueva Bogotá exigen entonces construir la ciudad-región o la región central, porque hay unos temas de interés común para el Distrito, los municipios y los departamentos, que exigen un tratamiento coordinado y unificado.

### **Falta de voluntad política**

Sin embargo, una discusión anterior y necesaria pareciera ser aquella que aborda de manera decidida cuáles deben ser los límites de la ciudad, de la nueva entidad territorial que se cree, de la nueva figura del área metropolitana o de la ciudad-región. Con respecto a ello hay tres propuestas: a) la ciudad concentrada, es decir, Bogotá y cerca de treinta municipios de la sabana y la ciudad-región; b) la ciudad lineal compuesta por Ibagué-Bogotá-Tunja y su franja, y c) Bogotá y dos o tres departamentos circunvecinos.

Esto explica cómo el tema de la regionalización está suficientemente diagnosticado y estudiado. No obstante, no ha existido el valor político para tomar las decisiones que se requieren y que tienen que ver con el reparto del poder, del poder del Estado entre la nación y Bogotá y las entidades territoriales que se vinculen.

A su vez los límites dependen de una decisión política porque no se avanza mucho construyendo ciudad-región o región central a partir de una asociación, una cooperativa o una federación de municipios. Ya tenemos el ejemplo de Medellín cuando empezó a construir la iniciativa de Municipios Asociados del Valle de Aburrá (MASA). Se trataba de una cooperativa, cuyos estatutos, que datan de los años sesenta, establecieron como figura: “Constitúyase una región que conserve la identidad, la autonomía, el respeto de las entidades territoriales que a ella se vinculen”.

Sin embargo, una mera asociación, con mecanismos de coordinación sí sería propicio, pero que conserve en cabeza de cada entidad territorial sus atribuciones actuales no tiene sentido y se dificulta el proceso de concertación.

Se debe con voluntad política más bien constituir una autoridad distinta a las que hay, que ejerza su jurisdicción, sus atribuciones en lo que sea la ciudad-región o la región central, otorgadas por la nación; ese es precisamente el reparto de poder.

No basta con aprobar en el Congreso, como sucedió en el año 2003, un texto inane, inocuo, que daba lo mismo aprobar que negar; como aquel que rezaba:





“Bogotá constituirá una región administrativa y de planificación, siempre y cuando quienes se incorporen a ella no pierdan su condición de entidad territorial y conserven sus atribuciones”. Un texto que por supuesto pasó a pupitrazo limpio porque constituye solo un canto a la bandera.

Hoy día existen atribuciones que son de la nación y del Distrito y que deben ser cedidas a esa autoridad única, pero el Distrito tampoco puede asumir una actitud de imperio frente a los departamentos y municipios. Por ejemplo, los temas del transporte y el medio ambiente, son muy sensibles pues sus actuales instancias responsables perderían el manejo directo, por ello esto exige altos niveles de generosidad política y espíritu de eficiencia para lograrlo por parte de todos los actores involucrados.

De esta manera, hay que repartir el poder del Estado y obviamente la tributación, la riqueza. Se debe avanzar en ese camino, pese a la histórica competencia de Bogotá con la nación por la capacidad tributaria del contribuyente rico que es el de la capital. Sin duda la bondad del Estatuto Orgánico de 1993 consistió en la entonces reforma tributaria, pero la parte fiscal si bien es importante no es el único aspecto a considerar.

Se trata de una decisión política macro. Tiene que ver con el reparto del poder del Estado; no se trata del poder administrativo para manejar la prestación de servicios como educación y salud. Como lo ha demostrado Bogotá, es necesaria la ampliación del espectro hacia el ejercicio de funciones inclusive legislativas y tributarias importantes. Así ha sido siempre. La creación del Distrito Especial en 1945 y el impulso que el presidente Carlos Lleras quiso darle en 1968, son prueba de ello.

El tema de la ciudad-región en Bogotá no es un único tema para la capital. Colombia es un país de ciudades y lo que se haga en la urbe, para bien o para mal, se puede multiplicar en Medellín o Cali, para citar solo dos casos. Bucaramanga empieza a tener una situación similar con Floridablanca y Girón; y Barranquilla con Sabanalarga y municipios vecinos.

Este es tal vez uno de los aspectos más agudos en el gran desafío nacional en materia de descentralización. El país se ha urbanizado, y lo que se haga en Bogotá tendrá repercusiones en otras ciudades de Colombia, en el nuevo modelo de ordenamiento territorial, es decir, aquel que compromete todos los poderes del Estado: el Legislativo, el constituyente, el tributario, porque el drama radica en que quienes tienen el poder no saben qué hacer con él, y los que saben qué hacer, no tienen el poder.

**Jaime Castro**

Exalcalde de Bogotá  
1992-1994

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnott, Richard; Stiglitz, Joseph. 1979. Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. En: *Quarterly Journal of Economics*. Noviembre, 93 (4): 471-500.
- Bonilla, Edna; Cárdenas, Harold; González, Jorge Iván; Grillo, Santiago; Guerrero, Bernardo; Quiroga, Bibiana; Sáenz, Jorge. 2006. *La plama de personal del Distrito. Perspectiva económica y fiscal*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Universidad Nacional, CID, Bogotá (2).
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. Empleo y salarios del sector público colombiano. En: *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema II. Administración del Estado*. Ministerio de Hacienda, Bogotá: 117-176.
- Flatters, F; Henderson, V; Mieszkowski, P. 1974. Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization. En: *Journal of Public Finances*. Mayo, 3 (2): 99-112.
- Cárdenas, Mauricio; Aguilar, Camila; Casas, Camila; Mejía, Carolina; Morales, Gustavo. 2005. *Fedesarrollo 35 años. Hacia un consenso para la prosperidad de Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007a. *Bogotá. Elecciones 2007. Oportunidad para el desarrollo humano. Libreta de apuntes. Tome nota y pregunte*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007b. *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- Rojas, Fernando. 2007. La reglamentación del suelo en Bogotá: una apuesta por la intervención urbana integral. En: *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (4): 71-82.
- Saldías, Carmenza. 2007a. El suelo, una fuente de riqueza colectiva. En: *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. PNUD, Editorial El Malpensante, Bogotá (4): 55-69.
- Saldías, Carmenza. 2007b. Los negocios de Bogotá. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá). PNUD. Mimeo.
- Stiglitz, Joseph. 1977. The Theory of Local Public Goods. En: Feldstein, Martin; Inman, Robert (ed). *The Economics of Public Services*. Macmillan, Londres.
- Stiglitz, Joseph. 1985. Information and Economic Analysis: A Perspective. En: *Economic Journal*. 95: 21-41.



## CAPÍTULO 8

# LOS OTROS ACTORES



### **A. MEMORANDO A LA NACIÓN: ASOCIACIÓN SIMBIÓTICA INELUDIBLE**

El desarrollo humano en Bogotá requiere una simbiosis entre el Distrito Capital y la nación para que, a semejanza de la asociación de animales o vegetales de diferentes especies, saquen provecho de la vida en común. En la capital vive el 16% de la población colombiana; el Distrito genera el 22% del PIB nacional; el gasto que realiza la nación en la ciudad es casi el triple del distrital, y si el crecimiento de Bogotá no es incluyente con la región, habrá más migración a la capital. En consecuencia, el desarrollo nacional no será convergente y será difícil consolidar la descentralización como un proceso de acercamiento entre las ciudades y las regiones.

#### **1. Encuentros y desencuentros entre la nación y el Distrito**

Entre aquellos puntos de encuentro o desencuentro entre la nación y el Distrito algunos son muy obvios: los grandes megaproyectos (aeropuerto, metro, Tren de Cercanías, Transmilenio, autopistas regionales y nacionales, puertos secos, zonas francas); la descontaminación y recuperación del río Bogotá; el aseguramiento de cobertura plena con calidad en los servicios de salud; la vinculación con calidad del sistema educativo al mercado laboral y al sistema de ciencia y tecnología. De igual modo, la atención a ex combatientes de grupos armados ilegales y a la población en situación de desplazamiento; o la coordinación militar y policial para garantizar la seguridad ciudadana y blindar al Distrito de los impactos del conflicto armado.

Otros puntos de encuentro o desencuentro no son tan evidentes: las acciones conjuntas para mitigar los impactos futuros del cambio climático o adaptarse a ellos; la mala calidad del aire agravada por el combustible que produce Ecopetrol; el caos normativo y la distribución de competencias y responsabilidades en la gestión ambiental; el aumento de impuestos nacionales para desestimular las importaciones de vehículos privados que congestionan la ciudad. Así mismo, el desarrollo de un modelo financiero que fortalezca e incentive el microcrédito; la utilización del ahorro pensional para financiar crédito hipotecario de largo plazo; la definición de una política agropecuaria que garantice la seguridad alimentaria y que ayude a fortalecer los procesos endógenos de la ciudad-región. También el mantenimiento de afiliaciones en el régimen contributivo durante las fases recesivas, el retroceso en las coberturas efectivas de vacunación o la eliminación de los incentivos negativos del sistema de salud.



Y algunos otros puntos son menos obvios para el público, como la generación de condiciones para eliminar la doble jornada escolar, aumentar la permanencia de jóvenes en el sistema educativo e incrementar la proporción de estudiantes en carreras tecnológicas. En este grupo caben también las regulaciones urbanísticas, las políticas de gestión del suelo y los modelos de oferta estatal en la provisión de vivienda de interés social; la necesidad de profesionalizar la función policial urbana; el incremento de recursos distritales para fortalecer el sistema judicial y penitenciario; las estrategias diferenciadas para desarticular estructuras mafiosas y controlar la criminalidad profesional y la común. Otro aspecto se refiere a las reformas políticas y electorales necesarias para mejorar la democracia representativa y participativa en el Distrito, las relaciones entre la administración, el Concejo y las juntas administradoras locales, entre concejales y ediles, y entre unos y otros con sus electores, las comunidades, las organizaciones y los movimientos urbanos.

## **2. Cinco pautas para afianzar la simbiosis entre la nación y el Distrito**

El carácter metropolitano de Bogotá requiere acciones de escala subnacional e institucionalidad regional, renuncia de la nación a algunas de sus competencias tributarias y de inversión, coordinación al suscribir acuerdos o tratados comerciales, complementariedad en sus estrategias de cooperación, y concertación permanente en asuntos fiscales, tributarios, tarifarios y de ordenamiento territorial.

### **Preservar la demanda interna**

Dado que la demanda externa no ha sido el motor de desarrollo distrital sino interna, es necesario replantear el énfasis que la política macroeconómica del Gobierno central le ha dado al TLC con Estados Unidos. La nación debería identificar con el Distrito los riesgos y oportunidades del TLC para la ciudad-región (Bogotá-Ibagué-Villavicencio-Tunja), cuyo mercado interno genera el 80% del valor agregado de los bienes de consumo básico que produce y consume. También deberían esclarecer en conjunto las estrategias para garantizar la seguridad alimentaria en un escenario de cambio climático y demanda creciente de biocombustibles, con perspectiva de ciudad-región, con un ordenamiento territorial que recupere la capacidad productiva de la agricultura nacional y con una política que racionalice la propiedad y uso de la tierra y castigue con gravámenes su mal uso y tenencia. O en el campo cultural, la nación y el Distrito deberían establecer estímulos a inversionistas de Bolsa seducidos por industrias creativas –como el cine, por ejemplo–, en las cuales la ciudad ha demostrado fortalezas.

### **Reconfigurar tareas con perspectiva regional**

Debido a su acelerada y reciente transformación, en Bogotá cada vez es más borrosa la clásica distribución de tareas entre la nación y un gobierno local. Como toda gran ciudad, la capital colombiana cumple con las tres funciones al mismo tiempo (asignación, distribución de recursos y estabilización económica) y estas ya no dependen solo de la nación sino también de interacciones complejas con redes globales y la ciudad-región, que ya existe y se consolida física y económicamente, pero no legalmente.



EL DESARROLLO HUMANO EN BOGOTÁ REQUIERE UNA SIMBIOSIS ENTRE EL DISTRITO CAPITAL Y LA NACIÓN PARA QUE, A SEMEJANZA DE LA ASOCIACIÓN DE ANIMALES O VEGETALES DE DIFERENTES ESPECIES, SAQUEN PROVECHO DE LA VIDA EN COMÚN. EN LA CAPITAL VIVE EL 16% DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA; EL DISTRITO GENERA EL 22% DEL PIB NACIONAL; EL GASTO QUE REALIZA LA NACIÓN EN LA CIUDAD ES CASI EL TRIPLE DEL DISTRITAL, Y SI EL CRECIMIENTO DE BOGOTÁ NO ES INCLUYENTE CON LA REGIÓN HABRÁ MÁS MIGRACIÓN A LA CAPITAL. EN CONSECUENCIA, EL DESARROLLO NACIONAL NO SERÁ CONVERGENTE Y SERÁ DIFÍCIL CONSOLIDAR LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN PROCESO DE ACERCAMIENTO ENTRE LAS CIUDADES Y LAS REGIONES.

Por eso, este Informe ha propugnado por una unidad territorial de orden regional y autonomía fiscal, para redistribuir los costos y beneficios del crecimiento urbano, inspirada en el modelo de Toronto y sus doce municipalidades vecinas. Compatible con esos objetivos, la propuesta del alcalde Samuel Moreno consiste en crear una región administrativa de planificación especial y una instancia de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la región-capital. En tanto cobra vida mediante una reforma constitucional, que exige voluntad y liderazgo del Distrito y la nación, es necesario avanzar con proyectos e inversiones conjuntas a escala regional que involucren a la Gobernación de Cundinamarca, a los municipios de la región metropolitana, al sector privado y a las comunidades y organizaciones sociales.

### **Perfeccionar o rectificar experiencias antes de transferirlas a otras ciudades del país**

Un ejemplo es la expansión del modelo de Transmilenio a otras ciudades del país, con el concurso de la nación. Ese proceso debe capitalizar los aprendizajes sobre el enfrentamiento entre el modelo de concesión con el de permisos de operación; la fijación de la tarifa según el número de kilómetros recorridos o en función del índice de pasajeros transportados; el ingreso de articulados frente a la chatarrización de buses y busetas; el interés de congestionar las estaciones en el caso de Transmilenio o las vías del servicio público tradicional. El resultado es un sistema dual ineficiente, que compite deslealmente entre sí y que captura los beneficios en favor de los particulares, y no de los usuarios, el Distrito o la nación.

Otro ejemplo es la provisión de vivienda de interés social en la que la actuación de la nación y el Distrito revela una dramática historia de fallidas intenciones, en parte porque lo urbanístico y territorial es competencia del Distrito, mientras que las políticas son formuladas y ejecutadas por el Gobierno nacional (este último terminó concentrándose en el financiamiento con subsidios a la demanda y el ahorro de los demandantes). Gran parte de esos recursos terminaron en manos de los propietarios del suelo y de los constructores, mientras el suelo destinado a usos residenciales no era sustraído de la especulación inmobiliaria y de las restricciones y riesgos del mercado financiero. Al final, el modelo favoreció solo a quienes estaban vinculados a la economía formal y dejó por fuera a los pobres. La nación y el Distrito deberían trabajar juntas en el perfeccionamiento de la Banca de Oportunidades, reducir los márgenes de intermediación del sistema financiero y apelar al potencial desaprovechado de las organizaciones populares de vivienda.

### **Afinar las alianzas con socios mundiales**

La nación y el Distrito buscan inversionistas y empresas transnacionales para grandes megaproyectos, pero deben coordinarse para mejorar, en favor del Estado, las reglas de juego jurídicas, tributarias y financieras. Es urgente revisar el modelo de concesiones, porque el Estado no debe asumir siempre los riesgos de los negocios, y porque el Distrito y la nación tienen que superar esa visión estrecha de su relación con el capital transnacional, garantizando que las corporaciones que se instalen en la región-capital –como la denomina el actual plan de desarrollo– respeten el medio ambiente, generen empleo local, se relacionen

comercialmente con las pequeñas y medianas empresas, y trabajen encadenadas con los sectores industrial y de servicios.

Para exportar más y mejor, la nación y la región-capital requieren no solo un sistema conjunto de información sino también inteligencia e investigación de mercados, con análisis permanente y oportuno de oferta y demanda de todo tipo de productos y servicios, en especial en los sectores estratégicos. Se trata pues de que la nación y el Distrito fortalezcan en conjunto su capacidad negociadora frente a las dinámicas del sector privado transnacional para proteger los intereses de la ciudad y del país, y así satisfacer las demandas de la ciudadanía local. Para decirlo con palabras del Secretario General de la ONU: el Distrito y la nación están poniendo en juego ante sus socios mundiales la habilidad para manejar el crecimiento y el cambio global que en dos generaciones llevará a que dos tercios de la población mundial viva en las ciudades.

### **Cultivar un diálogo fluido, informado y prospectivo sobre las decisiones macroeconómicas**

Cualquier plan nacional de desarrollo no puede ignorar las demandas futuras de la megalópolis porque en ella se ampliarán las interacciones del Distrito y la nación con el sector privado nacional y transnacional; porque la actividad económica de la nación y el Distrito es muy similar, pero la dinámica de la ciudad es más volátil. Es necesario afinar las metodologías para la construcción de las cuentas regionales, y así la ciudad pueda tener mayor certeza sobre la dinámica del PIB. La inestabilidad del PIB de Bogotá también depende de las políticas inflacionarias –menor inflación, mayor desempleo–, de la especulación generada por el manejo de la deuda interna y de la entrada y salida de capitales, dado que es capital financiero y foco de atracción de inversión extranjera directa; porque la revaluación del peso también afecta a los pequeños productores de bienes transables.

Las políticas de seguridad social deberían mitigar la mayor volatilidad del ciclo económico de Bogotá y la vulnerabilidad de sus ricos y sus pobres; para estos últimos la nación puede, entonces, mejorar indirectamente el ingreso, aliviar las tarifas de los servicios públicos y los costos de vivienda y transporte, y otorgar subsidios que mejoran el ingreso neto, según se definió al calcular el índice de desarrollo humano (IDH) para Bogotá.

## **B. MEMORANDO AL SECTOR PRIVADO: MÁS QUE FILANTROPÍA Y BUEN COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO**

En el mundo global el Estado y la sociedad civil no pueden por sí mismos “torcer el rumbo de una historia que tiene a las grandes empresas como protagonistas principales”<sup>1</sup>. Es innegable que se ha reducido seriamente el ámbito de acción del Estado porque les transfiere muchas de sus responsabilidades, interviene mucho para abrirle espacios al mercado y actúa solo lo necesario para focalizar el gasto público a los sectores más en situación de más vulnerabilidad. Hoy, de las 100 economías más grandes del mundo, 51 son empresas transnacionales y 49 son Estados, según el Institute for Policy Studies (Cepal, GTZ, 2006).

En ese escenario mundial y a la luz de este Informe, el desarrollo humano de Bogotá requiere un pacto de gran esfuerzo entre los empresarios, la sociedad civil, el Distrito y la nación. Para alcanzar su cometido, debe estar subordinado al

<sup>1</sup> Según la expresión de Andrés Thompson, director de Programas para América Latina y el Caribe de la Fundación Kellogg.



interés general de la ciudad; inspirado en los principios y metas del Pacto Global (PG) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Debe ser diseñado para cerrar las asimetrías, exclusiones e inequidades generadas por la aglomeración urbana. Y además debe ser propicio para la convergencia entre el desarrollo distrital, regional y nacional; útil para reducir los ciclos de volatilidad de la economía local y mitigar los factores de vulnerabilidad de origen nacional e internacional, y proclive a un crecimiento amistoso con los más pobres, excluidos o en situación de especial vulnerabilidad.

### 1. Subordinar los poderes fácticos al interés general<sup>2</sup>

Esta subordinación implica renunciar a todas las apropiaciones fácticas de lo público, entendido como bien o espacio de uso público, o abierto al público. Las externalidades positivas derivadas de la aglomeración urbana deben favorecer a todos. Los habitantes de Bogotá deben beneficiarse de: las campañas de vacunación, la seguridad policial, el aire limpio, los cerros, las fuentes de agua o los humedales, etcétera (Stiglitz, 1995). Los espacios son físicos (y se construyen) o son naturales: plazas, zonas verdes y similares, sistemas de circulación peatonal y vehicular, amoblamientos urbanos, o franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y edificios públicos.

Defender lo público es evitar que sea apropiado, explotado y usado en forma indebida, ilegal o irracional por poderes fácticos, cuya lista en Bogotá es larga. Hablamos de constructores, empresarios, vendedores ambulantes o comerciantes organizados que invaden el espacio público, por necesidad o por lucro; personas naturales, propietarios de talleres o conjuntos residenciales que se apropian de zonas verdes, parqueaderos, bahías de estacionamiento o áreas de circulación; transportadores urbanos que no sacan de circulación los buses viejos y retienen en forma indebida los recursos destinados a financiar el proceso de compra y chatarrización; constructoras y urbanizadoras legales que obtienen licencias sin cumplir con los requisitos de ley o causan deterioro ambiental y desorden en el crecimiento de la ciudad. También se presenta en los casos de curadurías creadas para otorgar licencias de urbanismo y construcción, que deciden autónomamente y cobran a expensas por su trabajo, aunque no comparten esos ingresos con el Distrito (pero sí le trasladan los costos de vigilarlas a ellas y a los constructores). De igual modo se observa en aseguradoras del régimen subsidiado (ARS) que mediante maniobras de manipulación o fraude –inventan afiliados o los afilian varias veces, reclaman subsidios en nombre de fallecidos, inscriben cédulas inexistentes o falsas– capitalizan a su favor los subsidios y beneficios que la nación y el Distrito aportan para el aseguramiento de salud de las personas más pobres<sup>3</sup>.

En la lista aparecen también urbanizadores pirata que incentivan tomas ilegales de tierras y burlan las exigencias técnicas sobre el uso del suelo; personas naturales o jurídicas que extraen sin autorización o irracionalmente el agua de los pozos subterráneos, o pagan tarifas irrisorias<sup>4</sup>, y grupos ambientales que convierten humedales y quebradas en zonas verdes de sus condominios, argumentando que el Estado y la ciudadanía no son aptos para protegerlas y usarlas. Así mismo se pueden mencionar aquellos que provocan degradación ambiental con vertimientos, rellenos, excavaciones, botadores de basura y quemas para que el Distrito no tenga más remedio que manejar el riesgo, admitir que se perdió la justificación ambiental y acelerar la compra de los terrenos (Camargo, 2007).

<sup>2</sup> El IDH-Bogotá agradece la información del Equipo de la Contraloría Distrital, coordinado por Óscar Molina y Edith Cárdenas.

<sup>3</sup> En 2007 la Contraloría estimaba que en los últimos seis años el Distrito pagó 90.000 millones de pesos que pudieron haberse evitado con una depuración oportuna del sistema de información. En 2005 ocho de las diecisiete ARS que había en 2003 ya no existían en el mercado porque al ser eliminados del sistema los falsos beneficiarios no quedaba cupo para tanta oferta.

<sup>4</sup> De 454 pozos inventariados al 31 de enero de 2007 por la Secretaría Distrital de Ambiente, 156 estaban sellados temporalmente, 106 definitivamente, 6 pendientes por sellamiento temporal de cierre definitivo, 3 no habían permitido el sellamiento y 37 estaban en trámite.

Ni qué decir de las empresas de vallas que violan todas las normas, producen contaminación visual y ponen en riesgo construcciones y personas<sup>5</sup>.

## 2. Adherir al Pacto Global

El Pacto Global, que se puso en marcha oficialmente en julio de 2000, reconoce que las acciones de las empresas pueden ampliar el desarrollo humano y sus omisiones o malas prácticas, causar estragos. El Pacto busca que los ámbitos empresariales promuevan y apliquen, en forma voluntaria, diez principios vinculados a derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. La finalidad “es ayudar a fortalecer los pilares sociales de los cuales cualquier economía, incluida en la economía global, debe estar empapada si quiere sobrevivir y crecer”.

La iniciativa se nutre de nuevos enfoques teóricos y prácticos del principio de responsabilidad social empresarial (RSE) que, en síntesis:

- Hace compatible la creación de valor con un comportamiento socialmente responsable.
- Integra preocupaciones sociales y medioambientales en las operaciones comerciales y en sus relaciones con el entorno.
- Asume que la empresa debe ir más allá del cumplimiento pleno de sus obligaciones jurídicas y tributarias, porque se trata de invertir en el capital humano y el entorno.
- Reduce riesgos y conflictos e incrementa la reputación empresarial.
- Supera la filantropía tradicional consistente en girar un cheque a quien lo pide, y se transforma en un acuerdo con el Estado y las organizaciones no gubernamentales sobre cómo interactuar para producir más valor a las partes y mayor valor social al país y a la comunidad.

El Pacto Global –abierto por igual a los microemprendimientos y las corporaciones multinacionales–, reconoce que la contribución es multifacética. Las empresas no solo pueden crear empleo, aumentar ingresos, transferir tecnología o entregar beneficios sociales sino también agregar valor y construir un ambiente comercial favorable. Esto último significa auspiciar emprendimientos, permitir la expansión de las empresas locales y atraer inversión extranjera, con oportunidades justas para lograr mejores retornos. Las empresas deben apoyar todos los esfuerzos gubernamentales y sociales por la estabilidad política, la buena gobernabilidad, el exterminio de la corrupción, un sistema judicial confiable, los derechos de propiedad claramente definidos y estructuras tributarias razonables porque, sin ellos, no es posible un clima favorable a los negocios (Naciones Unidas, 2005).

Desde 2003 empresarios colombianos han venido adhiriendo al Pacto Mundial. En diciembre de 2007, con el auspicio de la Cancillería y el Sistema de Naciones Unidas, se firmó el convenio marco de cooperación que abrió en Bogotá la sede del Centro Regional de América Latina y el Caribe para el apoyo del Pacto Global, primero de su género en el mundo<sup>6</sup>.

## 3. Cooperar para el logro de los Objetivos del Milenio

Dos meses después de promulgado el Pacto Global, 189 jefes de Estado y de Gobierno comprometieron a sus países –no solo a los Estados– con los Objetivos del Milenio, conjunto de metas concretas y medibles para:

<sup>5</sup> Según boletín de prensa de la Secretaría Distrital de Ambiente, de 1.069 vallas instaladas el 30 de abril de 2008, solo 57 tenían registro oficial. Por tanto, no debe extrañar que en los últimos dieciséis meses la Secretaría Distrital de Ambiente haya recibido 13.200 solicitudes de ciudadanos afectados que exigían remoción o modificación de vallas.

<sup>6</sup> En el Comité fundador participaron Alpina, Bavaria SabMiller, Carbones del Cerrejón, Grupo Endesa, Grupo Telefónica, Isa, Petrobrás, la Organización Aviatour, la Organización Corona, Sociudades Bolívar, la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), la Cancillería Colombiana, la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia.



- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Alcanzar la cobertura plena en la enseñanza primaria
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los gobiernos y la sociedad civil deben aceptar a las empresas en la misma mesa, establecer asociaciones transversales y aprovechar las fortalezas y recursos de cada quien, pues “la única manera de cumplir con los ODM es mediante la identificación de métodos y mecanismos claros de cooperación y diálogo entre todos los sectores” (Naciones Unidas, 2005).

En Colombia la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) lidera la creación de la Mesa nacional de sostenibilidad, cuya función es definir una política nacional de largo plazo, inspirada en los Objetivos del Milenio, con la participación del Gobierno en todos sus niveles, el tercer sector, la academia, los trabajadores, la cooperación internacional y la banca multilateral. El logro pleno de los ODM en Bogotá necesita que el Distrito no baje la guardia (PNUD, 2007) y un compromiso empresarial más firme y de largo plazo.

La responsabilidad social no debe camuflarse de publicidad oportunista o de bajo costo para limpiar o mejorar la imagen corporativa, ni ser apenas expresión de refinada filantropía. En verdad, consiste en una estrategia de negocios para ampliar las capacidades y libertades de hombres y mujeres, que ni son consumidores ni ejercen la ciudadanía, porque no gozan de los mínimos del desarrollo humano. La ciudadanía corporativa será legítima si el buen ejemplo comienza por casa y si se irradia, en forma progresiva, hacia los ámbitos con los cuales se relacionan las empresas.



ESTE INFORME HA  
PROPUGNADO POR UNA  
UNIDAD TERRITORIAL  
DE ORDEN REGIONAL  
Y AUTONOMÍA FISCAL,  
PARA REDISTRIBUIR LOS  
COSTOS Y BENEFICIOS DEL  
CRECIMIENTO URBANO,  
INSPIRADA EN EL MODELO  
DE TORONTO Y SUS  
DOCE MUNICIPALIDADES  
VECINAS.

#### **4. Aprovechar la economía popular, la riqueza del suelo y los grandes negocios urbanos**

Este propósito compromete a los empresarios por su aporte a un mejor ingreso y al empleo de buena calidad que, según se ha explicado, no se reflejan necesariamente en mayor movilidad social ni en una distribución más equitativa. Las mejoras en competitividad y productividad no pueden seguirse fundando en la reducción de salarios, que afecta de manera negativa las condiciones de vida y la demanda interna. Además, el sector privado y el Distrito pueden y deben dinamizar las economías populares de la ciudad y aprovechar la capacidad multiplicadora del ahorro de los pobres y el potencial de sus cerca de cien mil microempresarios.

Se insiste en la conveniencia de apoyar la producción de bienes-salario –alimentos, vivienda, vestido– mediante un sistema crediticio dirigido a la creación y consolidación de pequeñas y medianas empresas, apalancado con los excedentes de tesorería del Distrito y una alianza estratégica con el sector financiero. Se reitera que, además de las fuentes financieras tradicionales, la ciudad debe apelar a la riqueza del suelo y a su gestión eficiente, aprovechar con el sector privado los grandes negocios urbanísticos, revisar los contratos de concesión para que el Estado no asuma riesgos que no le corresponden, y capitalizar los aprendizajes con el capital privado en la ETB y la Empresa de Energía.

#### **5. No olvidarse del conflicto y prepararse para el posconflicto**

Los empresarios deben tomar nota de que la incapacidad de alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio puede acrecentar aún más el riesgo de inestabilidad y de conflicto, como ha advertido el colombiano José Antonio Ocampo, ex vicesecretario general de Economía y Asuntos Sociales de la ONU. La atención a población en situación de desplazamiento, la reincorporación de ex combatientes, la lucha contra los enclaves mafiosos y los traficantes de armas, dificultan los esfuerzos de desarrollo a largo plazo, si no se actúa a tiempo o se responde mal.

Los empresarios deberían saber que la mejor inversión en seguridad es crear oportunidades laborales, educativas y lúdicas para los niños y adolescentes expuestos al reclutamiento de las organizaciones armadas ilegales, las redes del narcotráfico y la criminalidad organizada. Y, sobre todo, no deben olvidar que el disfrute apacible de la propiedad, como diría Mill (1968), depende en gran medida de una buena política distributiva, y el mecanismo más apropiado para lograr este propósito es la tributación (a la riqueza, al ingreso y al suelo). Además deberían comprender que la mejor manera de quitarle combatientes a la guerra es acercarlos al desarrollo humano, abriéndoles oportunidades que los hacen libres, productivos y agentes de la ciudadanía (PNUD, 2003). Sería injusto quien afirmara que el sector privado ha sido indiferente en la materia, pero faltaría a la verdad si dijera que los empresarios no tienen muchas tareas pendientes.

#### **C. MEMORANDO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: INFORMAR AL RITMO DE LA CIUDAD**

Bogotá es una aglomeración de individuos heterogéneos que se está convirtiendo en una megalópolis, cuya sostenibilidad depende estrechamente de procesos regionales, nacionales y mundiales. La falta de conciencia sobre esa escala de la ciudad se ha reflejado en una visión estrecha de las políticas públicas

y las decisiones urbanísticas. En ese contexto los medios son necesarios para generar encuentros en la dimensión espacial de la ciudad; entender y tramitar conflictos y garantizar el pluralismo, en la dimensión política; reconocer la diversidad, en la dimensión cultural, y facilitar los intercambios, en la dimensión socioeconómica.

Más simple aún: con los medios es más fácil que, además de urbe haya ciudadanía; además de multitudes, convivencia, y junto con de flujos de bienes y servicios, un modelo de vida en común. Esto se refiere, indistintamente, a medios masivos tradicionales y a aquellos denominados alternativos, comunitarios y ciudadanos.

### **1. Ampliar la lupa para “ver” la metrópolis**

La transformación reciente de la capital colombiana obliga a preguntar qué tanto se sienten interpelados los medios por ella, si han cambiado sus maneras de relatar la ciudad y si deben responder por la falta de conciencia sobre lo que significa que Bogotá avance hacia una megalópolis dependiente de complejos procesos regionales, nacionales y mundiales, y si son capaces de identificar y ordenar nuevas prioridades informativas, proyectando el futuro. Esto último es más importante de lo que se cree: un medio que se precie de moderno no debería informar sin prospectiva que, en tanto disciplina y método científico, busca comprender el futuro para poder incidir en él.

Si Bogotá se está alejando del modelo de ciudad compacta convencional, los medios deberían entender el debate mundial sobre la dinámica territorial en la era de la información. La mezcla de espacios naturales, agrícolas e industriales con núcleos históricos y periferias residenciales, podrían ser objeto permanente de registro noticioso. Lo mismo puede predicarse de la interdependencia del desarrollo de Bogotá con Soacha, Cajicá, Mosquera, Funza, Fusagasugá, Madrid, Zipaquirá, Chía, Villavicencio, Ibagué o Tunja.

Las dificultades para gobernar el área metropolitana en vista de que las responsabilidades están compartidas en un sistema institucional no ajustado a su escala, ameritarían un cubrimiento sistemático, entre otras razones, porque la eficiencia institucional determina también la capacidad de inserción de la ciudad en redes globales y su competitividad en ellas. Sin entender la dinámica de esas redes sería muy difícil explicar por qué los Gobiernos se inclinan preferentemente por la estrategia global de crecimiento –con el supuesto de que es necesario producir primero para redistribuir después– en detrimento de los deseos y valores de la ciudadanía local. De igual modo, se debe entender la contradicción entre la ciudad global dependiente de las redes transterritoriales de poder y riqueza, y la ciudadanía local que construye su cotidianidad a partir de los lugares que habita (Castells, 2004).

Si las noticias son luces de bengala que alertan sobre la ocurrencia de un suceso en un momento y lugar determinados, y si los medios deben contribuir a entender sus causas y consecuencias, sus relaciones con otros hechos, su efecto sobre el desarrollo humano y las maneras de superarlo (PNUD, 2003), cubrir a Bogotá es: conocer y entender también qué pasa en Tokyo, Nueva Delhi, México, El Cairo, Sao Paulo o Nueva York, anticipar las probables afectaciones del cambio climático en la sabana de Bogotá y preocuparse por las oportunidades de cooperación y asistencia técnica internacional, o las ventanas de negocios y amenazas para la economía regional.



CON LOS MEDIOS  
ES MÁS FÁCIL QUE,  
ADEMÁS DE URBE HAYA  
CIUDADANÍA; ADEMÁS  
DE MULTITUDES,  
CONVIVENCIA, Y ADEMÁS  
DE FLUJOS DE BIENES Y  
SERVICIOS, UN MODELO  
DE VIDA EN COMÚN.  
ESTO SE REFIERE,  
INDISTINTAMENTE,  
A MEDIOS MASIVOS  
TRADICIONALES Y A  
AQUELLOS DENOMINADOS  
ALTERNATIVOS,  
COMUNITARIOS Y  
CIUDADANOS.

## 2. Relatar de manera diferenciada la heterogeneidad urbana

La heterogeneidad de la ciudad requiere diferentes maneras de contar el disfrute de los beneficios de la aglomeración urbana y la distribución de sus costos. Esa diferenciación es necesaria porque la “realidad” no es ni puede ser un absoluto sino un hecho que alguien percibe de cierta manera. Como cada medio tiene su manera de contarla, en una sociedad democrática el remedio consiste en multiplicar las maneras de percibirla y transmitirla a un público muy amplio, ciñéndose al canon de la ética y a los estándares del periodismo, a partir de lo que hacen, dicen, opinan y ansían comunidades conocedoras, o sea, las “fuentes” que saben de un asunto, pero tienen intereses en él (PNUD, 2003).

La heterogeneidad obliga a ampliar la cobertura sobre muchos asuntos para satisfacer necesidades específicas de información para la vida de la polis. No se trata de cubrir todos los asuntos sino aquellos relevantes para el interés público, los necesarios para entender lo que pasa, transformar lo que sea menester, preservar lo esencial y abandonar prácticas, valores o modelos sociales indeseables. El periodismo consiste en relatar lo que ocurre, consultando a los que saben qué, quién, cuándo, cómo, dónde y por qué. No todo merece ser contado, pero hay parámetros profesionales establecidos y necesidades informativas a las cuales los medios no pueden “escurrirle el bulto”.

## 3. Informar para agitar la ciudad política

Se usa el verbo agitar en su acepción de “provocar la inquietud política o social”, es decir, la inclinación del ánimo por el ejercicio del poder. Esa provocación mediática es necesaria e inexcusable. Necesaria porque la democracia bogotana supone personas activas y estas dependen, y mucho, de que los medios ayuden a encontrarle sentido a los hechos y procesos que afectan sus vidas como personas y como sociedad y a responder si pueden reaccionar, cómo deberían hacerlo y qué riesgos o costos estarían dispuestos a asumir o pagar. La provocación mediática es inexcusable por la necesidad de expresar problemáticas inéditas y porque persiste desinterés por la política en Bogotá, especialmente en los estratos más pobres, entre los cuales es más evidente la asimetría en el acceso a la información sobre la gestión pública.

Este Informe ha expresado preocupación por la consolidación en Bogotá de un presidencialismo distrital que aunque ha permitido fortalecer la administración, y romper prácticas clientelistas, ha afectado el pluralismo, ha contribuido a deteriorar la imagen de los partidos, ha limitado la expresión de las minorías y el control político del Concejo. En ese escenario, los medios también tienen su cuota de responsabilidad porque se concentran más en la visión personal del candidato o gobernante que en su capacidad de gestión estratégica; más en el carisma para negociaciones electorales que en su habilidad para impulsar acuerdos programáticos; más en el olfato político que en la sensibilidad multicultural y en su liderazgo para construir y manejar redes sociales; más en su popularidad y menos en su credibilidad para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje social y político (PNUD, 1996), y más en las piezas publicitarias de campaña que en su proyecto estratégico para construir o fortalecer su partido político.

La discusión del plan de desarrollo de la ciudad no fue aprovechada por los medios para poner en evidencia los grandes retos de esta metrópoli. Ya instalado el Ejecutivo en el poder, los medios cubren más al alcalde que al plan de desarrollo;



más a la administración personificada en las secretarías y menos al Concejo; más a la Contraloría y a la Personería que castigan, y muy poco a las comunidades y organizaciones civiles, o a su aliada natural, la Veeduría Distrital.

De esa manera, los medios pueden terminar más cerca al aparato institucional que a la ciudad heterogénea, actuar con más admiración por el poder que por la gente, y complacer más a quien dispensa la pauta publicitaria estatal que a quienes demandan la acción eficiente y protectora del Estado. Mucho contribuirían los medios a la democracia representativa si superan la percepción sobre el papel secundario del Concejo y de los partidos políticos, si son capaces de sustraerse a las trampas y prejuicios que subyacen a los debates de control político, y si aprovechan también su libertad y capacidad de información para combatir los prejuicios y estigmatizaciones sobre el Concejo, los partidos y líderes políticos.

La agitación de la ciudad política desde los medios sería incompleta si se ocupara apenas de cubrir el presidencialismo distrital o la democracia representativa. Los medios deben prender radares para auscultar los escenarios de la democracia participativa distrital, entender su carácter complementario e identificar oportunidades para la comunicación entre ciudadanos y gobernantes. En esta dimensión de la democracia, los medios comunitarios, alternativos o ciudadanos están llamados a ser protagonistas de primer orden, lo cual no significa que la fusión de los grandes medios deba ser secundaria.

#### 4. Informar para prevenir riesgos del conflicto y el posconflicto

Bogotá enfrenta el riesgo latente de inseguridad e inestabilidad propias de situaciones de conflicto y posconflicto, si no atiende en forma adecuada la migración de población desplazada por violencia armada y a ex combatientes en procesos de desmovilización o reincorporación a la vida civil. La experiencia mundial enseña que esos riesgos se mitigan cuando los conceptos de desarrollo y seguridad se tratan de manera interdependiente y no por separado, como infortunadamente ocurre en varios esfuerzos nacionales e internacionales (Naciones Unidas, 2007).

- ¿Cómo deberían entonces informar los medios de comunicación sabiendo que al 31 de marzo de 2008, el Distrito albergaba cerca de 204.000 personas en situación de desplazamiento y un poco más de la mitad son mujeres? (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2007)
- ¿Cómo deberían informar sabiendo que a Bogotá ha llegado cerca del 10% de los ex combatientes (*Libro de la seguridad y la convivencia en Bogotá*, 2008) de grupos ilegales desmovilizados del total del país, 46.700 entre 2003 y febrero de 2008? (Ministerio de Defensa Nacional, 2008).
- ¿Deberían entender los periodistas que significa para la convivencia ciudadana y la inclusión social el origen geográfico diverso de estas personas, sus géneros, las diferencias culturales, educativas, etnográficas y sus destrezas y competencias laborales?
- ¿Deberían indagar qué tan diferenciadas, adecuadas y complementarias son las respuestas institucionales del Distrito y de la nación?
- ¿Qué deberían tener en cuenta los periodistas, para que la sociedad no estigmatice o mimetice a esas personas sino que les genere condiciones para fortalecer sus redes familiares y sociales, romper la indiferencia y acercarlos al disfrute de las oportunidades urbanas?



En el caso de los ex combatientes, los medios deberían esforzarse más por destacar la genuina voluntad de paz que asiste a la mayoría y menos en las estadísticas o en las prebendas. El interés por el número creciente de desertores y los beneficios estatales responden más a una perspectiva contrainsurgente para desmoralizar al enemigo que a una perspectiva de construcción de paz. Muchas noticias se refieren a conflictos por incumplimientos gubernamentales, y aunque no son responsables del asistencialismo, los medios sí tienen la tarea de tratar a las personas desmovilizadas como sujetos de derechos y deberes y no simplemente como receptoras de dádivas estatales o privadas. Si enfatizan en los derechos y deberes de los ex combatientes, pueden ayudar a que la política pública sea más garante de la calidad de vida de los reincorporados, les allane el camino hacia la reconciliación y evite su tránsito a otro actor armado o a la captura por redes de crimen organizado.

La reconciliación depende también de que los medios transformen sus imaginarios en pro de la aceptación e inclusión plena de los desmovilizados a la vida civil y de un clima de confianza y credibilidad entre ellos (los victimarios) y quienes igualmente han emigrado a la ciudad como sus víctimas (PNUD, 2003). Además de desmovilizar combatientes, hay otro modo de quitarle gente a la guerra: evitar que las organizaciones armadas sigan reclutando, ofreciéndoles escuela, oficio y entretenimiento, o sea, oportunidades educativas, económicas y recreativas.

Es un deber de los medios en Bogotá estar informados e informar sobre los factores de riesgo para el reclutamiento de combatientes en la ciudad, los grupos y áreas de la ciudad en situación de más vulnerabilidad y la oferta de opciones para evitar que se vayan a la guerra. En todo los casos –no sobra repetirlo– hay maneras de contarlos llamando las cosas por su nombre, pero sin estigmatizar, sin generar pánico en la ciudad, sin caer en la apología del delito y sin violar las normas que protegen la dignidad y la integridad de los niños y adolescentes comprometidos en esas historias. En este asunto puntual su responsabilidad consiste en asegurarse de que nadie se prive de las oportunidades por falta de información.

### **5. Informar para reducir las amenazas, gestionar el riesgo y atender emergencias y desastres**

En este campo, el conocimiento, el interés, el comportamiento y el compromiso de los medios y de los periodistas son francamente precarios. Para hacer bien su tarea, los medios deben empezar por reducir su propia vulnerabilidad frente a amenazas de todo tipo para garantizar la continuidad del servicio en caso de desastre o de emergencia (Wilches, 2007). Y es obligatorio que conozcan todas las intervenciones humanas que generan vulnerabilidades y riesgos en el Distrito para identificar, precisar y anticipar qué y cómo informar, la gradualidad y oportunidad de la información, la calidad de las fuentes y el papel de autoridades, expertos, socorristas y comunidades afectadas.

El cómo informar supone adoptar una genuina actitud de subordinación a las necesidades de las comunidades afectadas y renunciar a la competencia informativa, que suele interferir en forma poco conveniente en la prevención y atención de la emergencia. Renunciar a la competencia consiste en mucho más que dejar de emular con otros medios: es entender que mientras dure una situación excepcional, su función de informarse para contar queda subordinada a la necesidad de las comunidades y autoridades de informarse para sobrevivir,



LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL REFLEJA PLENA CONCIENCIA DE QUE NINGUNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PUEDE COMPENSAR LO QUE EL DISTRITO DEBE HACER PARA DARLE PRIORIDAD AL DESARROLLO HUMANO, RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS, OCUPARSE DE LAS DESIGUALDADES Y PONER FIN A LA CORRUPCIÓN. EN OTRAS PALABRAS: EL DISTRITO NO DEBE ESTAR CONCENTRADO EN QUÉ PUEDEN HACER PAÍSES O DONANTES DESARROLLADOS SINO EN QUÉ PUEDE HACER POR SÍ MISMO PARA AMPLIAR SUS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

mitigar impactos y retornar a la normalidad en el menor tiempo y con los menores costos posibles (Chica, 1999).

Y el qué informar exige que los medios se incorporen orgánica y activamente a los sistemas de gestión del riesgo para que puedan no solo reportar las actividades de las instituciones que los conforman y criticar sus deficiencias con un mayor conocimiento de causa, sino también promover, con todos los actores institucionales y sociales, campañas y procesos de información y educación tendientes a prevenir desastres, reducir sus efectos y lograr una mejor preparación para enfrentar emergencias.

Los medios deben conocer los protocolos para el manejo de la información en momentos de desastre o emergencia para garantizar coordinación en la generación y difusión; preservar los requisitos de oportunidad, cantidad, accesibilidad, precisión, claridad, pertinencia cultural, autoridad y credibilidad de información; o establecer canales, medios y procedimientos que recojan la información generada por la comunidad afectada, su entrega a las autoridades y su divulgación al público, una vez sea verificada (Wilches, 2007).

## **D. SOCIEDAD CIVIL: MUCHO MÁS QUE GESTORA DE PROYECTOS Y RECURSOS**

Según este Informe, Bogotá se acercará más y mejor al desarrollo humano si el Distrito resuelve en forma imparcial los conflictos generados por la aglomeración urbana y los aprovecha como factores de socialización, integración y vitalidad; si las personas se informan sobre los asuntos que afectan sus vidas y participan activamente en la vida pública; y si en sus alianzas estratégicas nacionales, regionales y mundiales, el Distrito reconoce, respeta y toma en serio a las organizaciones de la sociedad civil, que en el mundo global han dejado de ser una opción y se han convertido en una necesidad.

### **1. Establecer relaciones constructivas y duraderas con el Distrito**

El establecimiento de relaciones constructivas y duraderas entre las organizaciones de la sociedad civil y el Distrito es conveniente, necesario, prioritario, urgente y pragmático.

Pragmático, porque ha cambiado el modo en que se fijan las prioridades multilaterales: cada vez es más frecuente que la sociedad civil señale nuevos temas a la atención del mundo y que coaliciones de intereses múltiples –integradas por los gobiernos, la sociedad civil y otros actores– tomen iniciativas sobre las nuevas cuestiones mundiales.

Urgente, porque desde lo local y distrital pueden compensar la escasa influencia de la democracia tradicional en la gobernabilidad global, puesto que los procesos políticos de la ciudad no siguen la misma dinámica de las decisiones globales sobre el comercio, la economía, el medio ambiente, las epidemias o el terrorismo, por ejemplo; estas expresiones de la democracia representativa se aglutinan fácilmente en “comunidades de intereses” locales o globales, gracias a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Prioritario, porque en muchos casos impulsan las propuestas más innovadoras para enfrentar las nuevas amenazas mundiales o decisiones adoptadas en foros sobre los cuales los gobiernos locales no tienen control directo.



Necesario, porque fortalecen la democracia y mejoran la gobernabilidad si pasan de ser “enemigas” del Gobierno a voceras representativas de actores plurales y grupos de interés.

Y conveniente, porque ayudan a identificar mejor las prioridades y a movilizar recursos (Naciones Unidas, 2004).

## 2. Merecer la confianza y la legitimidad ganadas

Supuestas las restricciones de la democracia participativa en Bogotá y los riesgos que este Informe ha advertido –estatalización de la participación, sobreoferta de instancias y profesionalización de la actividad participativa–, es pertinente subrayar que un rasgo de la transformación reciente de la ciudad es que, en general, los gobiernos les han compartido en forma progresiva espacios de su dominio exclusivo.

Sin embargo, la construcción de confianza entre el Distrito, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades en las que intervienen y los partidos políticos no está exenta de prejuicios o temores. En algunos casos se subestima su capacidad de movilización, su experticia y trayectoria, o su conocimiento directo de las comunidades y sus territorios; en otros, se les margina porque se les percibe competidoras políticas o electorales; y a veces, se las confronta o ignora porque gestionan agendas presuntamente ocultas, bien sea propias, de rivales políticos o de los cooperantes internacionales.

Por su parte, algunas organizaciones asimilan la administración a una dispensadora avara de recursos; otras reducen el Concejo y las juntas administradoras locales a rivales políticos; las hay que perciben amenazas en el sector privado porque extiende programas sociales a más territorios, poblaciones y asuntos temáticos; no faltan las que ignoran a los medios de comunicación porque les endilgan la condición de voceros del poder establecido; y tampoco las que cierran sus puertas a los partidos políticos y a los órganos de representación democrática porque les tienen por obsoletos, desprestigiados, ineficientes y desconectados del mundo real, y claro, las que reniegan de sus pares para competir por los recursos de la cooperación o acomodar su mandato misional a los condicionamientos de sus financiadores.

Dado que el aporte de las organizaciones de la sociedad civil requiere de plena representatividad, legitimidad, integridad y responsabilidad, es menester un esfuerzo para:

- Ser suficientemente virtuosas en su capacidad de comunicarse hacia afuera, demostrando –y no solo pareciendo– que conocen la dinámica local, sectorial o territorial.
- Estar dispuestas a consultar y establecer relaciones de colaboración desde el principio de los procesos y no solamente después de aprobadas sus estrategias.
- Rendir cuentas públicamente, renunciando a cualquier comportamiento no transparente y hermético, facilitando información no solo sobre sus programas y gastos sino también sobre sus aciertos y errores, de modo que otras aprovechen en forma creativa sus aprendizajes.
- Consolidar liderazgos mediante cambios en su cultura institucional, capacitación permanente de su personal y aprendizajes basados en la experiencia.

### **3. Complementar la democracia representativa**

Este Informe ha asegurado que el reclamo de democracia participativa surgió ante la exclusión política del sistema y la indiferencia de los partidos frente a nuevas problemáticas, ha señalado cinco mitos sobre ella que se interponen en la consolidación de un modelo democrático sensible a las crecientes demandas ciudadanas, ha argumentado que no hay oposición con la democracia representativa y que no se trata de avanzar desde la participación directa a la representación en cuerpos colegiados sino de complementarse para mejorar la transmisión de las demandas ciudadanas hacia el Estado, promover la inclusión y facilitar el control a los gobernantes.

El logro de esos tres objetivos amerita comentarios. Las organizaciones de la sociedad civil no subsanan el déficit democrático presumiéndose únicas depositarias del mandato de ciudadanos sino exigiéndose más responsabilidades e integridad. Su función consiste en sensibilizar al Gobierno sobre las realidades de la base social, dejar que este decida sobre ellas, aumentar la comprensión de tales decisiones por parte del público y mejorar la rendición de cuentas. El éxito o fracaso de su gestión depende de que su poder sea merecido, que sus voces sean las más prominentes y autorizadas en cada ámbito, que sepan en nombre de quién hablan y que opten por los mecanismos que mejor garanticen su responsabilidad y diligencia (Naciones Unidas, 2004). Es necesario que ayuden a incorporar en la agenda pública asuntos de interés general, evitando los mecanismos de “democracia plebiscitaria” que refuerzan negociaciones particularistas de necesidades y desconocen las garantías y derechos de las minorías.

### **4. Construir una agenda para el desarrollo humano urbano**

El Distrito ha avanzado en la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de personas y organizaciones sociales. Les aporta instrumentos, metodologías, tecnologías y estrategias, y las estimula a concertar sus aspiraciones con las iniciativas gubernamentales. El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) les convoca para que se apropien de mecanismos legales y constitucionales, se informen sobre los asuntos que afectan sus vidas, conecten las acciones de escalas local y distrital, promuevan el interés asociativo y lideren procesos de grupos poblacionales, con énfasis en juventud, perspectiva étnica, equidad entre los géneros y discapacidad.

Distrito y sociedad civil crean conjuntamente Mesas sectoriales o temáticas, algunas de las cuales logran la promulgación de políticas públicas distritales (mujer y géneros, discapacidad, LGBT, juventud, educación ambiental). Comunidades de intereses que presionan la pronta ejecución de las políticas adoptadas o impulsan la creación de otras Mesas –por ejemplo, la de procesos de comunicación local y comunitaria– firman actas de compromiso interinstitucional. La Alcaldía promueve la revisión del plan de ordenamiento territorial (POT) y las organizaciones civiles agitan propuestas para profundizar los planes maestros, las operaciones estratégicas, los planes zonales y las unidades de planeamiento zonal (UPZ). Los ambientalistas llaman la atención sobre el plan de gestión ambiental y el plan de ordenamiento y manejo de cuencas (Pomca) y argumentan que “sin un ordenamiento ambiental del territorio se pierden la inversión social y la lucha contra la pobreza”<sup>7</sup>. A las juntas de acción comunal llegan por voto popular 23.000 personas y 4.034 organizaciones se postulan





BOGOTÁ SE ACERCARÁ  
MÁS Y MEJOR AL  
DESARROLLO HUMANO  
SI EL DISTRITO RESUELVE  
EN FORMA IMPARCIAL  
LOS CONFLICTOS  
GENERADOS POR LA  
AGLOMERACIÓN URBANA  
Y LOS APROVECHA  
COMO FACTORES  
DE SOCIALIZACIÓN,  
INTEGRACIÓN Y  
VITALIDAD; SI LAS  
PERSONAS SE INFORMAN  
SOBRE LOS ASUNTOS  
QUE AFECTAN SUS  
VIDAS Y PARTICIPAN  
ACTIVAMENTE EN LA VIDA  
PÚBLICA; Y SI EN SUS  
ALIANZAS ESTRATÉGICAS  
NACIONALES, REGIONALES  
Y MUNDIALES, EL  
DISTRITO RECONOCE,  
RESPETA Y TOMA EN SERIO  
A LAS ORGANIZACIONES  
DE LA SOCIEDAD CIVIL,  
QUE EN EL MUNDO  
GLOBAL HAN DEJADO DE  
SER UNA OPCIÓN Y SE  
HAN CONVERTIDO EN UNA  
NECESIDAD.

para 253 vacantes en los concejos de planeación local (CPL), o en un fin de semana 15.000 personas de seis localidades asisten a encuentros ciudadanos para aportar ideas a sus planes de desarrollo (IDPAC, 2008). Y cada tres años se renueva la mitad de los 73 integrantes del Consejo Territorial de Planeación (CTP), instancia de participación que lidera el debate público sobre el plan de desarrollo presentado por el Gobierno, antes de su conocimiento y aprobación por parte del Concejo Distrital.

En síntesis, en ese espectro amplio de instrumentos y espacios de participación, la sociedad civil debe estar alerta para no parecerse a un “árbol de Navidad” ni a una “escopeta de perdigones”. A riesgo de simplificar, el árbol representa muchas demandas ciudadanas puestas en un mismo entramado para dar fe que Papá Noel las tiene en cuenta a todas; y la escopeta, la práctica social de apuntarle a un blanco cualquiera en espera que le caiga alguna migaja presupuestal o de poder. El árbol es fruto del activismo y la escopeta de la carencia de un proyecto compartido para hacer de la ciudad un conglomerado de personas heterogéneas, con desarrollo humano. No se repetirá ahora el repertorio de objetivos y las pistas para dar en el blanco; unos y otras están en este Informe y la clave para descifrarles es el paradigma del desarrollo humano con el cual se ha hecho un acercamiento a las cuatro dimensiones de la ciudad: espacial, económica y social, política y cultural.

## **E. COMUNIDAD INTERNACIONAL: MUCHO MÁS QUE DONANTE DE RECURSOS**

Desde septiembre de 2007 el Distrito cuenta con una Estrategia de cooperación internacional (ECI), que antepone como prioridad el desarrollo humano y subraya la necesidad de un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.

La iniciativa convoca a sus actuales y potenciales aliados a pensar globalmente y actuar localmente, diferenciar las responsabilidades, promover la cooperación descentralizada, darles prioridad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incorporar activamente otros actores –nación, ciudad-región, empresarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, movimientos sociales y medios de comunicación–, y cambiar muchas ideas, actitudes, costumbres e instituciones que “nos están dejando desamparados o incapaces de fomentar el bienestar colectivo en las grandes ciudades”, como lo ha dicho el Secretario General de Naciones Unidas.

### **1. Cooperar pero no suplir**

La ECI refleja plena conciencia de que ninguna cooperación internacional puede compensar lo que el Distrito debe hacer para darle prioridad al desarrollo humano, respetar los derechos humanos, ocuparse de las desigualdades y poner fin a la corrupción. En otras palabras: el Distrito no debe estar concentrado en qué pueden hacer países o donantes desarrollados sino en qué puede hacer por sí mismo para ampliar sus capacidades institucionales (Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2005) y remover estos obstáculos: atomización de esfuerzos y trabajo, carencia de prioridades, conocimiento precario de los perfiles de sus donantes, desconocimiento de los donantes sobre la problemática local, e ineficiencia del Distrito en la gestión de recursos de cooperación internacional.

<sup>7</sup> Aportes desde lo ambiental al proyecto de Acuerdo para la adopción del Plan de desarrollo distrital *Bogotá positiva: para vivir mejor* (2008-2012).



LA RESPONSABILIDAD SOCIAL NO DEBE CAMUFLARSE DE PUBLICIDAD OPORTUNISTA O DE BAJO COSTO PARA LIMPIAR O MEJORAR LA IMAGEN CORPORATIVA, NI SER APENAS EXPRESIÓN DE REFINADA FILANTROPIA. EN VERDAD, CONSISTE EN UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIOS PARA AMPLIAR LAS CAPACIDADES Y LIBERTADES DE HOMBRES Y MUJERES, QUE NI SON CONSUMIDORES NI EJERCEN LA CIUDADANÍA, PORQUE NO GOZAN DE LOS MÍNIMOS DEL DESARROLLO HUMANO.

## 2. Cooperar ciudad a ciudad

La ECI se inscribe en el modelo de cooperación ciudad a ciudad que, debido a su creciente poder e influencia, está siendo reconocida por administraciones locales que trabajan unidas y enfrentan desafíos comunes como el calentamiento global, la contaminación del aire, la lucha contra la pobreza, el crimen organizado o el abuso de drogas. De hecho, en seguridad ciudadana, Bogotá participa en forma creciente en intercambios de experiencia que empiezan a producir resultados significativos en otras ciudades del país y del continente. En ese modelo se privilegia la cooperación multilateral, la participación directa de los oferentes y demandantes de la ayuda, el protagonismo de los actores locales, la transferencia de conocimientos y experiencias propias –quizá con financiamiento de un tercero más desarrollado– y la búsqueda de mecanismos que permitan articular la oferta y la demanda de cooperación nacional e internacional, tanto pública como privada.

## 3. Cooperar en lo local con tres demandas globales

La Estrategia de cooperación internacional de Bogotá es sensible a estos tres asuntos que movilizan desde un punto de vista global: a) la equidad de géneros, la autonomía de la mujer y la eliminación de la violencia contra las mujeres; b) el desarrollo científico, tecnológico y la innovación, y c) la cultura y la ciudadanía en ambientes urbanos.

- *Cooperar para la equidad de géneros*, la autonomía de la mujer y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Es una tarea para alcanzar uno de los ocho Objetivos del Milenio. Las agencias u organismos de cooperación deben continuar fijando pisos mínimos para estos asuntos en los presupuestos de los programas de cooperación en los que participan y en diálogo con el Distrito, procurar la perspectiva de género en cada programa y presupuesto para que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas refleje el compromiso sentido de la ciudad con el tema. Los cooperantes deberían estimular programas de discriminación positiva en favor de las mujeres en situación de especial vulnerabilidad –digamos, desplazamiento forzado o en procesos de desmovilización de grupos armados ilegales y de reinserción a la vida civil.
- *Cooperar para el desarrollo científico y tecnológico del Distrito*. Es una buena apuesta por el desarrollo humano si este implica el aumento de las capacidades y las oportunidades de las personas para acceder a la satisfacción de sus necesidades y expectativas, apunta a la apropiación social de la ciencia, a la ampliación de oferta de tecnologías de información, y al estímulo a la creatividad y la innovación tecnológica. Este Informe ha señalado que en Colombia y el Distrito, por cada estudiante de programas técnicos y tecnológicos hay cuatro matriculados en programas universitarios –exactamente a la inversa de lo que ocurre en países desarrollados como Holanda, Francia o el Reino Unido. La cooperación internacional debería ayudar a encontrar fórmulas innovadoras y efectivas que amplíen la oferta de programas técnicos y tecnológicos de cara a las exigencias de productividad, competitividad e innovación del aparato productivo.
- *Cooperar para la cultura local y la nueva ciudadanía*. En el mundo global cobran importancia las identidades locales, las tradiciones y los elementos

constitutivos de una ciudadanía moderna, tolerante, respetuosa y consciente de los derechos humanos universales. Especial atención deberían prestar los cooperantes a procesos de cultura y convivencia ciudadanas, a la participación de las minorías étnicas y culturales en las instancias de decisión, a la reducción de la brecha digital y al desarrollo de medios de comunicación (alternativos, comunitarios o ciudadanos).

Las industrias culturales dormitan sobre el enorme potencial de la diversidad regional, étnica, gastronómica y artística que se ha ido aglomerando en Bogotá. Desde la perspectiva del desarrollo humano, merece ser incluida la riqueza de quienes necesitan protección especial del Estado. La Red de escuelas y bandas de música de Medellín, la Escuela del Cuerpo de Cartagena, Barrio Ballet de Cali, Circo Ciudad y experiencias como las que en Bogotá ha impulsado la actriz y directora teatral Patricia Ariza –Rapsoda Teatro, Flores de Otoño o el grupo de raperas Enlace-Melisa–, son buenos ejemplos de un campo inexplorado para la cooperación internacional en Bogotá.

#### **4. Cooperar desde las necesidades del Distrito**

La estrategia distrital tiene cuatro virtudes. Primera: identifica y establece prioridades de la ciudad, antes que de los cooperantes. Así se evitan las ineficiencias cuando se accede a recursos para temas que no son sensibles localmente, o que solo responden a la coyuntura o al interés de los donantes. Segunda: estimula procesos de transparencia en la búsqueda de recursos de cooperación entre las mismas entidades públicas, pues ahora hay una ruta que orienta las acciones de los servidores públicos y establece reglas de juego claras para todos. Tercera: envía señales claras a los cooperantes sobre lo que el Distrito quiere y puede hacer. Cuarta: abre canales de comunicación más fluidos para construir relaciones francas y constructivas.

Es muy importante que haya claridad en los procedimientos, las vocerías ante los cooperantes y las particularidades de las comunidades a las cuales se dirigen. Y es necesario establecer agendas de acercamiento según los temas prioritarios para el Distrito, procurando entendimiento entre las necesidades de la ciudad y los objetivos misionales y áreas de interés de los cooperantes.

#### **5. Cooperar para sumar y coordinar esfuerzos**

Puede haber muchos modelos. Aquí se presenta a título informativo, el programa conjunto que adelantan dieciséis agencias del Sistema de Naciones Unidas en Soacha. La iniciativa se ha construido con base en consultas e intercambio de información entre ellas y con la administración, un enfoque de derechos y el plan de desarrollo municipal. El programa comprende proyectos tan disímiles como una cooperativa de mujeres, un observatorio de derechos humanos, fortalecimiento de asociaciones barriales, minicadenas productivas, construcción de agendas locales de desarrollo y actividades como una exposición de jóvenes grafiteros.

# BOGOTÁ FUTURO: MÁS DE LO MISMO\*



## Cambios institucionales

Las transformaciones en las instituciones de gobierno de Bogotá se han producido en situaciones políticas nacionales críticas. a) a comienzos del siglo XX, terminada la Guerra de los Mil Días y como coletazo de la misma, el Presidente Reyes se empeñó en un cambio a fondo de la división territorial del país, como consecuencia del cual durante algunos pocos años Bogotá fue un municipio con un régimen específico; b) cincuenta años después, bajo una dictadura se creó el Distrito Especial, volviendo a la idea de un régimen distinto para la capital y fusionando Bogotá con seis municipios vecinos –el Decreto-Ley 3133 de 1968 consolidó esta situación creada en 1954–, c) cuarenta años más tarde viene la Constitución de 1991: bajo su amparo se produjeron cambios en el gobierno de los municipios, y se dio vía libre al actual estatuto orgánico de la ciudad. Ambas piezas jurídicas son la causa más importante de la transformación que ha sufrido la ciudad en los últimos años.

Esta historia muestra el tipo de condiciones políticas generales de nuestro país que permitieron cambiar de manera sustancial el régimen de gobierno y el territorio gobernado bajo el nombre “Bogotá”. No se vislumbran a futuro condiciones semejantes.

Durante los últimos diez años se han puesto en discusión propuestas de diverso calibre para tomar decisiones supramunicipales, sin llegar a nada. Numerosos proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se han tramitado en el Congreso sin éxito, y se sospecha que se apruebe uno que deje las cosas tal como están. Respecto de algún remezón constitucional, lo más lejos que se llega es a discutir segundas, terceras, cuartas... reelecciones presidenciales; no habría nada que promueva una asamblea constituyente con presencia de fuerzas políticas y sociales no convencionales que arriesguen nuevas alternativas.

Al pensar en el diagnóstico y predicción sobre los problemas actuales y futuros de Bogotá, esto invita a agregar las realidades socioeconómicas dentro de las fronteras actuales, aunque desde hace varios años se ha mostrado conveniente hacerlo en el marco más amplio de la región.

## Cambios poblacionales

Podemos predecir algunos cambios que veremos debido a la sola inercia demográfica. En la actualidad el 55% de los habitantes de Bogotá mayores de 50 años declaran haber completado como máximo la educación primaria. En

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá cumple sus quinientos años de fundada.

varias décadas, ese porcentaje será del orden del 20% al llegar a este grupo de edad franjas con mayor escolaridad. El aumento de la escolaridad de la población –una combinación de reposición generacional y de desarrollo socioeconómico–, entrañará cambios en los imaginarios políticos, de consumo y, se supone, de productividad.

Es incierto en cuál sentido serán esos cambios. Se acentuará la tendencia de las familias a enviar a sus hijos a colegios privados. Aunque el gasto público en educación aumentará, lo hará solo marginalmente, pues nuestra ciudad, que se entusiasma por un metro, no se traumatiza al constatar que tenemos una educación pública dirigida exclusivamente a los pobres que tan solo invierten cerca de 600 dólares por niño-año, mientras Chile invierte cerca de 2.400 dólares. Ante la imposibilidad de convocar un espectro amplio de clase media a la educación pública –salvo en épocas de aguda crisis económica como la que se vivió entre 1999 y 2001– la educación será cada vez más un factor que profundice diferencias sociales en lugar de nivelar oportunidades.

Impulsados por la evolución demográfica dos problemas sociales se destacarán: los delitos de alto impacto, que afectan especialmente a las zonas de la ciudad en la que viven los estratos bajos, y la vejez de los pobres, la cual pasará a ser uno de los objetos más relevantes de inversión social del Distrito, debido al peso demográfico que adquirirá este sector de población.

### **Grandes infraestructuras urbanas y urbano-regionales**

Con excepción de la disposición de residuos sólidos –para la cual podemos esperar cambios tecnológicos importantes– la provisión de servicios públicos domiciliarios no constituirá un problema relevante. En cuanto a la movilidad, las vías para desembotellar por tierra a Bogotá (carretera Bogotá-Puerto Salgar, ALO) tienen ya un retraso inmenso y su conclusión desempeñará únicamente un papel remedial. Las autopistas de segundo piso, sugeridas por el Informe de la Agencia JICA en 1997 dado el aumento esperado en la tasa de motorización, y actualmente promovidas por la Cámara Colombiana de la Infraestructura, serán inevitables. El incierto metro contribuirá muy poco a resolver los problemas de movilidad de la ciudad y más bien amenaza con convertirse en una aventura para no repetir. El tren de cercanías puede ser la infraestructura que más impacte la distribución territorial de la población. El aeropuerto, infraestructura básica dada nuestra insularidad, será un factor del desarrollo de la zona centro-occidente.

### **Transformaciones urbanas**

La onda de estrato uno que desde hace muchos años se va corriendo desde el centro a la periferia, especialmente al sur, en la medida en que se urbanizan terrenos alejados y luego se consolidan, ya va llegando a los bordes de la jurisdicción e incluso, como en Soacha, los sobrepasa. Luego de varias décadas veremos las actuales zonas de estrato uno y dos alejadas del centro expandido convertidas en zonas de estrato tres (su límite posible de mejoramiento\*). Bogotá será una ciudad

\* Esta afirmación no implica que el indicador “estrato” como instrumento de medición y orientación de políticas distributivas siga empleándose como hoy día. Al contrario, las presiones para transformarlo tendrán éxito.



de estrato tres y el grueso de los grupos poblaciones que por ingreso aceptan una inserción urbana precaria estarán en otras jurisdicciones de gobierno.

La informalidad en Bogotá tomará la modalidad de aumento de pisos y subdivisiones de los espacios urbanos de las actuales “urbanizaciones progresivas”, lo que aumentará su densidad y vulnerabilidad sísmica. Muy posiblemente el plan zonal de Usme llevará a un urbanismo menos precario de los sectores populares, pero nada indica que haya un proyecto político para dotar de grandes infraestructuras e integrar mejor estos espacios a la ciudad, así que el patrón de segregación espacial gruesa norte-sur continuará.

Los espacios centrales de la ciudad, que fueron urbanizaciones de casas de dos pisos en lotes grandes, continuarán la redensificación con familias de ingresos medios posiblemente con dos automóviles por familia, aumentando los problemas de congestión que ya son críticos. El único cambio tecnológico que se vislumbra que tendrá impacto sobre la forma y los problemas de la ciudad es el abaratamiento del automóvil –suponiendo que se resuelva la crisis del combustible– que con el aumento de familias en capacidad económica para adquirirlo contribuirá a acentuar la congestión. No menciono la motocicleta, porque su proliferación no es asunto del futuro: ya está en marcha.

Dada la pobreza de nuestra vida colonial y primer siglo republicano, no se espera una *gentrificación* del centro de la ciudad, siguiendo el modelo de muchas ciudades en el mundo. El plan zonal del centro podrá revertir algo la tendencia de trasladar al norte infraestructura cultural importante –incluso universidades– produciendo, más bien, una *ciudad universitaria* en nuestro antiguo centro histórico.

Por todo lo anterior, no parece que en perspectiva habrá ni hecatombe, ni su inverso. Dios, *Isis* u *Osiris* me podrían dar vida para sobrevivir hasta el año 2038 y comprobar si en esencia para nuestro quinto centenario veremos, simplemente, más de lo mismo.

**Paul Bromberg**

Ex alcalde de Bogotá

1997

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos

Universidad Nacional

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2008. Registro único de población desplazada (RUPD). Acción Social. 30 de marzo.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008. *Bogotá positiva: para vivir mejor*. Plan de desarrollo distrital 2008-2012. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Camargo, Germán. 2007. *Estado y perspectiva de los ecosistemas urbanos de Bogotá. Prioridades 2008-2011*. Documento de políticas públicas. Foro Nacional Ambiental, Bogotá (16).
- Castells, Manuel. 2004. Un mundo urbanizado sin ciudades. En: *La Vanguardia*. 9 de mayo.
- Chica, Carlos. 1999. Conferencia reporteros y desastres: la pugna entre saber para contar y saber para sobrevivir. En: *Taller de información sobre desastres o desastre en la información*. PNUD, Cochabamba (Bolivia).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). 2006. Responsabilidad social empresarial desde la perspectiva de los consumidores. En: *Documentos de Proyectos*.
- Libro blanco de la seguridad y la convivencia en Bogotá. 2008. *Libro blanco de la seguridad y la convivencia en Bogotá. Primeros resultados*. UN-Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno Distrital, Ayuntamiento de Barcelona, Corporación Nuevo Arco Iris. Primera edición, enero.
- Instituto de Participación y Acción Comunal (IDPAC). 2008. Boletines de prensa. En: <http://www.participacionbogota.gov.co/prensa.htm>
- Mill, John Stuart. 1968. *Principios de economía política*. Fondo de Cultura Económica, México (1848).
- Ministerio de Defensa Nacional. 2008. Vigésimo primer informe de control y seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales. Boletín, 7 de marzo.
- Naciones Unidas. 2004. *Nosotros los pueblos: la sociedad civil. Las Naciones Unidas y la gobernanza global*. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargadas de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil. Nueva York.
- Naciones Unidas. 2005. Recomendaciones a los gobiernos. Conferencia del Pacto Global, París.
- Naciones Unidas. 2007. Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1996. Los nuevos caminos de América Latina. Círculo de Montevideo. Primera reunión plenaria. Montevideo.
- PNUD. 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Editorial El Malpensante, Bogotá (Colombia).
- PNUD. 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York.
- PNUD. 2007. *Bogotá. Elecciones 2007. Oportunidad para el desarrollo humano. Libreta de apuntes. Tome nota y pregunte*. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDH-Bogotá).
- Stiglitz, Joseph. 1995. *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor, Barcelona. 133-134.
- Wilches Chau, Gustavo. 2007. *La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas locales*. Estrategia internacional para la reducción de desastres. Naciones Unidas, San José (Costa Rica).



## CAPÍTULO 9

# LAS LECCIONES APRENDIDAS: ROMPER LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO HUMANO



El Informe Nacional de Desarrollo Humano, *El conflicto, callejón con salida* (2003) es optimista: propone “entender para cambiar las raíces locales del conflicto”. La ciudad ha aprendido, y desde la óptica del desarrollo humano ha avanzado en numerosos aspectos. La transformación reciente de la ciudad permite afirmar que sí es posible mejorar las condiciones de vida y el modo de convivencia entre las personas. A continuación se destacan las principales lecciones aprendidas.

### **1. El Gobierno local tiene un margen de maniobra importante y por ello puede incidir en la calidad de vida de las personas**

Las administraciones de las grandes ciudades del país tienen instrumentos de gestión muy potentes, que no se han usado suficientemente. El más importante es la posibilidad de afectar el uso del suelo y aprovechar las ventajas económicas que se derivan de la dinámica de la aglomeración. La fortaleza de las finanzas públicas locales tiene su origen en la riqueza generada por la propia ciudad: por un lado, los tributos asociados a la tierra y a la propiedad urbana (predial y plusvalía) y, por otro lado, los impuestos relacionados con las actividades económicas que se benefician directamente de las vecindades (industria, comercio, avisos, movilidad).

A pesar de los avances, es necesario tomar decisiones más audaces. Por ejemplo, el predial puede ser más progresivo, de tal manera que el cobro vaya subiendo con los metros cuadrados de construcción. Los primeros 100 m<sup>2</sup> podrían pagar el 5 por mil, los siguientes 100 m<sup>2</sup> el 8 por mil, los siguientes 100 m<sup>2</sup> el 15 por mil, etcétera. Las plusvalías tendrían que aumentar en forma considerable. El cobro ha sido muy débil, y es una lástima que en las proyecciones de las finanzas de la ciudad no se estén incorporando las plusvalías como una fuente importante de recursos. El Distrito no puede echar para atrás, y menos ahora cuando otras grandes ciudades del país están pensando seriamente en el cobro de plusvalías. El futuro de las finanzas locales está en los tributos a la tierra.

El Gobierno local no ha puesto en práctica una política que erradique la segregación y favorezca la convivencia entre ricos y pobres. La mala distribución de los equipamientos urbanos es un reflejo de la segregación. El Distrito debe crear condiciones que contribuyan a la mezcla socioeconómica en el espacio urbano. La cercanía favorece a los ricos y a los pobres. El ordenamiento urbano de las ciudades colombianas debe hacerse de tal forma que pobres y ricos compartan el



“ LAS ADMINISTRACIONES DE LAS GRANDES CIUDADES DEL PAÍS TIENEN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUY POTENTES, QUE NO SE HAN USADO SUFICIENTEMENTE. EL MÁS IMPORTANTE ES LA POSIBILIDAD DE AFECTAR EL USO DEL SUELO Y APROVECHAR LAS VENTAJAS ECONÓMICAS QUE SE DERIVAN DE LA DINÁMICA DE LA AGLOMERACIÓN. LA FORTALEZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES TIENE SU ORIGEN EN LA RIQUEZA GENERADA POR LA PROPIA CIUDAD.

espacio y los servicios de la ciudad. Bogotá tiene la gran oportunidad de utilizar las grandes operaciones estratégicas, como Usme, Norte, Centro y aeropuerto El Dorado, para disminuir la segregación.

Bogotá ha mostrado que la lucha contra la pobreza es posible. Que la ciudad puede ofrecer las condiciones necesarias para que nadie se acueste con hambre. Que los niños puedan tener alimentación de calidad y que la gratuidad de la educación básica no es un sueño. Las políticas públicas (nacionales y distritales) han mejorado el ingreso disponible de las familias pobres. Una persona de bajos recursos que llega a Bogotá tiene mayor probabilidad de salir de la pobreza que en cualquier otra ciudad del país. La cobertura de la educación es muy alta, sobre todo en la básica, y el régimen subsidiado de salud ha logrado contrarrestar la caída en el porcentaje de afiliación del régimen contributivo.

Gran parte de la seguridad social en Colombia se financia con recursos provenientes de la nómina. Pero como el empleo se mueve con el ciclo económico, la financiación de la seguridad social termina respondiendo a una lógica procíclica: cuando la economía va bien, la seguridad social va bien, pero cuando la economía va mal, la seguridad social va mal. Esta secuencia es inaceptable. Debería ser todo lo contrario, de forma que recursos de la seguridad social sean contracíclicos, con el fin de permitir que cuando la economía esté en una fase depresiva haya dinero para compensar a las personas que han sido golpeadas por la caída de la actividad económica. Bogotá ha tratado de fortalecer un sistema de protección social que sea contracíclico, pero todavía no ha generado los mecanismos financieros apropiados. El precio del suelo es menos volátil que el de otros bienes y, de nuevo, los impuestos al suelo podrían ser una fuente de recursos más estable que los tributos a la nómina.

Además de la vulnerabilidad asociada a la disminución del ingreso, a la pérdida del empleo y a los otros fenómenos sociales, la administración local también debe prestarle más atención a la vulnerabilidad ocasionada por las catástrofes y desastres provocados por la humanidad.

## **2. La solución a los problemas de movilidad exige una mirada integral**

La movilidad en la ciudad ha mejorado. Transmilenio mostró que es posible transformar de manera sustantiva los tiempos de desplazamiento en la ciudad, permitiendo que la duración de los viajes disminuya y que se desarrolle una forma de organización empresarial relativamente eficiente. En la actualidad, la consolidación de TM depende de la creación del sistema integrado de transporte público (SITP). Este sistema debe contemplar todas las formas de movilidad y especialmente la articulación entre el transporte colectivo, el masivo, el metro y el tren de cercanías. La ciudad no le ha prestado atención al crecimiento exponencial del número de carros privados. Este ritmo de crecimiento es insostenible y podría reducirse, por ejemplo, mediante la creación de peajes urbanos. Una medida de esta naturaleza tendría varias ventajas: mejorar los ingresos del Distrito que se pueden utilizar para subsidiar el transporte público, reducir la congestión, acelerar la movilidad, disminuir la contaminación y favorecer la lucha contra el calentamiento global.

El índice de desarrollo humano urbano (IDHU) muestra que para mejorar la calidad de vida, el Distrito debe hacer un esfuerzo especial en los aspectos



LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD ES BASTANTE BUENA Y LA CALIDAD TAMBIÉN HA MEJORADO, PERO LA ESTRUCTURA TARIFARIA ES MUY INEQUITATIVA. LOS POBRES DESTINAN AL PAGO DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, COMO PORCENTAJE DE SUS INGRESOS, UN MONTO SUPERIOR AL DE LOS RICOS.

relacionados con la aglomeración (tiempo de movilidad y equipamientos), porque allí es donde las diferencias entre localidades se hacen más notorias.

### **3. Las relaciones entre el Gobierno nacional y el Distrito deben modificarse con el fin de dar mayor autonomía al Gobierno local**

Desde el punto de vista fiscal, la principal característica de la descentralización ha sido la transferencia de recursos de la nación hacia los gobiernos locales. La estructura administrativa vigente no permite que las grandes ciudades del país sean autónomas en temas tan importantes como la definición de las tarifas del transporte público, la creación de nuevos tributos, el uso discrecional de las transferencias, etcétera. Muchas de estas restricciones ya no se justifican. Primero, porque Bogotá y otras ciudades han mostrado que pueden generar y manejar recursos de manera eficiente. Segundo, porque las aglomeraciones son cada vez más heterogéneas. Y tercero, porque la elección popular de alcaldes ha creado incentivos para que exista una mayor responsabilidad política, tanto en los electores, como en los concejales y gobernantes.

### **4. El fortalecimiento del mercado interno de la ciudad-región ha favorecido el crecimiento, y puede ser un poderoso instrumento contracíclico**

El mercado interno es relevante. Bogotá y su región (área Villavicencio, Tunja, Ibagué), tienen una economía doméstica que genera el 80% de los bienes de consumo básico. Las grandes ciudades del país deben crear incentivos que permitan dinamizar las interacciones económicas con sus regiones. La política económica nacional se ha equivocado al centrar toda la atención en las ventajas de los acuerdos internacionales de comercio, reduciendo el mercado interno a un plano secundario. El estímulo a la demanda local favorece el crecimiento, porque genera procesos endógenos virtuosos. Además, es un escudo contra las fluctuaciones de los mercados internacionales. En los últimos meses, debido a los mayores precios del petróleo, se observa un aumento del costo de los alimentos. La extensión de las áreas para la producción de biocombustibles le ha quitado espacio a los cultivos de la economía campesina, y ello se refleja en una inflación de los bienes que hacen parte de la canasta básica. Si la agricultura de la ciudad-región se amplía, mejora la oferta, los precios se reducen y se garantiza la seguridad alimentaria.

El mercado interno también favorece a las industrias que producen otros bienes de consumo básico como vivienda, ropa, zapatos, etcétera. Las pequeñas y las medianas empresas de la ciudad necesitan apoyo (crédito, asesoría técnica, entre otros), y el Distrito puede dárselo. Si a estas industrias les va bien, el empleo y el ingreso mejoran. Deben estimularse, con una visión amplia y sólida, iniciativas como la del Banco Capital. Los excedentes financieros de la ciudad deben ser utilizados para apalancar créditos que realmente favorezcan a los pequeños y medianos productores.

En el contexto de la ciudad-región, Bogotá y otras grandes ciudades del país deben participar en proyectos conjuntos con los municipios cercanos. Incluso, es pertinente pensar en la creación de formas de administración que faciliten la convergencia fiscal entre municipios. Colombia logrará un desarrollo humano



LA MOVILIDAD EN LA CIUDAD HA MEJORADO. TRANSMILENIO MOSTRÓ QUE ES POSIBLE TRANSFORMAR DE MANERA SUSTANTIVA LOS TIEMPOS DE DESPLAZAMIENTO EN LA CIUDAD, PERMITIENDO QUE LA DURACIÓN DE LOS VIAJES DISMINUYA Y QUE SE DESARROLLE UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL RELATIVAMENTE EFICIENTE. EN LA ACTUALIDAD, LA CONSOLIDACIÓN DE TM DEPENDE DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (SITP).

sostenible si las condiciones de vida de todos los municipios mejoran, y si las diferencias entre municipios disminuyen.

### **5. Las alianzas con el sector privado han sido exitosas**

Las relaciones de la administración pública con el sector privado son muy diversas y heterogéneas (concesiones de transporte como Transmilenio, empresas públicas con participación del capital privado, concesiones de colegios, avisos, etcétera). Además de los vínculos contractuales entre la administración pública y el sector privado, la ciudad es el espacio privilegiado para que los inversionistas mejoren su productividad. Los empresarios, los comerciantes, los banqueros, etc., van a la ciudad porque las externalidades positivas de la aglomeración contribuyen a mejorar la eficiencia de sus negocios.

Los vínculos de la administración distrital con los privados han sido positivos. En los últimos diez años la situación de las empresas de servicios públicos de la ciudad ha cambiado favorablemente. La forma adecuada como se ha llevado a cabo la relación con el sector privado en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y en la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEMB) ha mejorado la eficiencia organizativa.

La ciudad ofrece oportunidades de negocio para los privados que redundan en bienestar colectivo. Existen los mecanismos para que el balance final sea como el de un juego en el que todos ganen. Por la escala de la ciudad los distintos negocios adquieren proporciones significativas y el Distrito todavía tiene un campo de acción muy amplio. La administración debe ser más agresiva e imaginar con los privados nuevos proyectos de inversión en campos como la renovación urbana, la construcción de vivienda, el mejoramiento integral de barrios, el transporte público, las ventas ambulantes, los avisos, la programación del Canal Capital, entre otros aspectos.

Las alianzas con el sector privado deben favorecer la consolidación del mercado interno y la competitividad de la ciudad en el escenario internacional. Mirada desde el lado de la productividad y de la competitividad, la educación cumple un papel muy importante, y por ello es necesario que el Distrito siga mejorando la calidad y, además, garantice la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, ampliando las oportunidades de la educación técnica, tecnológica y universitaria.

### **6. La cobertura de servicios públicos debe ir a la par con la equidad tarifaria**

La cobertura de los servicios públicos de la ciudad es bastante buena y la calidad también ha mejorado, pero la estructura tarifaria es muy inequitativa. Los pobres destinan al pago de las tarifas de los servicios públicos, como porcentaje de sus ingresos, un monto superior al de los ricos. La reducción de la tarifa de acueducto ha ayudado a corregir ligeramente esta inequidad, pero la estructura tarifaria continúa siendo muy desigual. Si a los pobres se les aligera la carga de las tarifas, el ingreso disponible aumenta, y pueden adquirir otros bienes que mejoren su calidad de vida.

En 2007 una familia pobre de Bogotá destinaba el 50% de su ingreso al pago de servicios públicos, transporte y vivienda, y a alimentación el 30%, así que el 80% del ingreso tiene que ser consumido en bienes absolutamente



LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SUSTITUYE SINO QUE COMPLEMENTA LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. LA CIUDADANÍA DEBE TENER UNA PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LOS PROCESOS DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS, EN LA TOMA DE CIERTAS DECISIONES ESTRATÉGICAS MEDIANTE VOTACIONES POPULARES Y EN LA DELIBERACIÓN EN TORNO DE TEMAS DE GRAN INTERÉS COLECTIVO. LA PARTICIPACIÓN PUEDE Y DEBE DARSE EN EL SENO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

básicos. El 20% del dinero restante debe ser distribuido entre salud, educación, vestido, cultura, etcétera. La política pública distrital puede reducir el peso que tienen estos bienes en la estructura de consumo de las familias, y permitir que el hogar pueda disponer de más recursos para adquirir otros bienes que ahora parecen de lujo.

### **7. La preocupación por el medio ambiente es una prioridad de la aglomeración**

La forma de vivir en la ciudad afecta el medio ambiente y tiene repercusiones inmediatas en el calentamiento global. La ciudad ha avanzado en la definición del marco regulatorio del medio ambiente, pero el cumplimiento de la legislación sigue siendo muy débil, permitiendo que los intereses privados terminen siendo los que imponen sus condiciones.

La ciudad genera externalidades negativas como la contaminación, pero al mismo tiempo tiene condiciones que ayudan a realizar una gestión ambiental adecuada. Como en otras áreas, en el tratamiento del medio ambiente la capacidad de gestión del Distrito también es limitada, y queda subsumida en las disposiciones del sistema nacional ambiental, con el inconveniente de que la legislación es confusa y ambigua. Es muy positivo que en la reforma administrativa de 2006 el Distrito haya creado la Secretaría de Ambiente, porque esta decisión administrativa refleja el interés que tiene el Gobierno distrital por articular las diferentes acciones que se realizan en materia ambiental.

El tratamiento de los problemas del medio ambiente debe ser integral y con una perspectiva de largo plazo. Ambas dimensiones exigen replantear de manera radical la política pública, comenzando por la búsqueda de las fuentes de financiamiento. Y de nuevo, el criterio debe ser la equidad: responde quien hace el daño de acuerdo con su capacidad de pago.

### **8. El fundamento de la convivencia en la aglomeración es el respeto por el otro**

Bogotá es una ciudad cada vez más incluyente. Hay un mayor respeto por el otro y por la diversidad cultural. La ciudad ha buscado que las normas distritales favorezcan la inclusión. En Bogotá, como en el resto del país, se sigue discriminando y excluyendo, pero es significativo que el Gobierno distrital lidere una política en favor de la inclusión y de la aceptación del otro.

La reducción de la tasa de homicidios es una expresión de que la ciudad es más tolerante. Bogotá ha combinado diversas formas de atacar la criminalidad y de garantizar la seguridad ciudadana. Este enfoque multicausal ha sido exitoso porque ha permitido conjugar las medidas represivas con diversas acciones preventivas. La ciudad ha construido un discurso sobre la seguridad que ha evitado las lecturas unidimensionales de la violencia. En este momento el principal reto es mantener la tendencia decreciente de la tasa de homicidios.

Bogotá debe continuar fortaleciendo la democracia representativa y participativa sin pretender que una sustituya o sea mejor que la otra. La democracia ha estado acompañada de una cultura política relativamente madura que ha creado espacios de opinión y de discusión pública. La democracia participativa y sus instituciones tienen que superar los prejuicios sobre el papel secundario y hasta perjudicial que le asignan al Concejo en la democracia distrital.



BOGOTÁ ES UNA CIUDAD CADA VEZ MÁS INCLUYENTE. HAY UN MAYOR RESPETO POR EL OTRO Y POR LA DIVERSIDAD CULTURAL. LA CIUDAD HA BUSCADO QUE LAS NORMAS DISTRITALES FAVOREZCAN LA INCLUSIÓN. EN BOGOTÁ, COMO EN EL RESTO DEL PAÍS, SE SIGUE DISCRIMINANDO Y EXCLUYENDO, PERO ES SIGNIFICATIVO QUE EL GOBIERNO DISTRITAL LIDERE UNA POLÍTICA EN FAVOR DE LA INCLUSIÓN Y DE LA ACEPTACIÓN DEL OTRO.

La democracia participativa no sustituye sino que complementa la democracia representativa. La ciudadanía debe tener una participación activa en los procesos de designación de autoridades públicas, en la toma de ciertas decisiones estratégicas mediante votaciones populares y en la deliberación en torno de temas de gran interés colectivo. La participación puede y debe darse en el seno de la democracia representativa.

### **9. Hacia una cultura al alcance de todos**

La cultura es la fuente de cambios en la ciudadanía, es una forma de resolver conflictos, y es la esfera en la que se origina la identidad, la ideología y la creatividad. Si la cultura se entiende como un campo y no como un sector, es posible prestarles mayor atención a las nuevas propuestas artísticas y al desarrollo de las industrias culturales desde una perspectiva interdisciplinaria. Bogotá ha favorecido la libertad de tener y expresar la identidad cultural, ha estimulado la creación y al acceso a los bienes y las prácticas culturales. Con el paso del tiempo se va consolidando un campo de la cultura que con distintos énfasis ha logrado que los propósitos culturales de los planes de desarrollo rebasen la lógica sectorial y adquieran una dimensión interinstitucional. La política cultural tiene tres tareas básicas: la conservación del patrimonio, el estímulo a la producción cultural y la ampliación de la oferta cultural.

De todas maneras, el acceso a la cultura está muy mediado por la disponibilidad de los ingresos. Cuando estos caen, la familia reduce el consumo de bienes culturales. Si el Distrito aumenta el ingreso disponible de los pobres (por medio de menos impuestos y más subsidios), ellos pueden adquirir más bienes culturales (música, libros, televisión, teatro, cine, etcétera). El Distrito también puede incidir en la oferta estimulando las industrias culturales que tienen posibilidad de generar beneficios atractivos.

### **10. Lecciones aprendidas y desarrollo humano**

Se aprende haciendo. El aprendizaje y la acción van de la mano. Se actúa de acuerdo con lo aprendido pero, al mismo tiempo, se aprende actuando. Nunca se aprende suficiente porque los escenarios de la acción son cambiantes. Puesto que el aprendizaje no lleva automáticamente a la acción, la administración de Bogotá y de las demás ciudades grandes del país tienen una doble tarea: romper los obstáculos que impiden que los aprendizajes se traduzcan en políticas públicas, y convertir los resultados de las políticas en nuevos aprendizajes. El impacto de esta dinámica circular se juzga por los logros en el desarrollo humano, medidos a partir del IDHU.

## DE BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA A BOGOTÁ SIN EXCLUSIÓN\*



La ciudad moderna puede ir de la mano con la ciudad humana. Así lo demostré en mi gobierno. Que nadie se acueste con hambre en Bogotá podía parecer un sueño, pero ahora es realidad. El Distrito tiene los recursos necesarios para acabar con el hambre en la ciudad, y para fortalecer una política social que mejore la calidad de vida de las personas. La buena administración de los recursos de la ciudad permite que la atención de las necesidades sociales sea compatible con la inversión en los proyectos de infraestructura (vial, servicios públicos, telecomunicaciones, etc.) que modernizan la ciudad.

En 2038 imagino una ciudad que ejerce una democracia madura e incluyente. Una ciudad en la que se respetan los derechos de todos y todas, y en la que las personas tienen solucionadas todas sus necesidades básicas (nutrición, vivienda, servicios públicos, transporte, educación y salud). El reto es enorme, pero puede lograrse. Durante mi gobierno invité a que dejáramos de lado la indiferencia. *Bogotá sin indiferencia* fue el primer paso. Para seguir hacia adelante es necesario que en Bogotá nadie esté por fuera, se trataría, entonces, de construir una *Bogotá sin exclusión*. Y para que este ideal pueda cumplirse no basta con invocar el sentimiento altruista de los demás. Se requiere ir más lejos, y tocar estructuras y privilegios que actualmente son muy difíciles de mover.

Sin duda, la gestión del suelo es el tema más complejo. La forma de apropiación del suelo genera exclusiones profundas, que se manifiestan en altos precios de la tierra. El ordenamiento territorial mueve estructuras de poder, y por esta razón la administración distrital debe darle la mayor importancia. La ciudad del futuro debe ser más redensificada y compacta, de tal forma que los edificios altos se combinen con extensas zonas verdes para el disfrute de ciudadanas y ciudadanos. Los impuestos a la tierra pueden ser más altos y más progresivos, de tal forma que la riqueza de la ciudad se distribuya mejor, y que la diferencia entre ricos y pobres disminuya. Si el ordenamiento territorial es adecuado, los equipamientos pueden distribuirse mejor, el precio de la tierra deja de ser de monopolio y la vivienda es de mejor calidad.

Imagino una ciudad en la que el transporte público tenga una clara prioridad sobre el privado. En la que los tiempos de desplazamiento sean mucho menores de los que existen actualmente. El carro privado debe ocupar un lugar secundario. La organización del transporte colectivo no puede realizarse pensando solamente en los beneficios de los operadores. La preocupación por el bienestar de los usuarios debe ser el criterio rector de la política de transporte.

Imagino una ciudad en la que ningún joven deba abandonar el colegio porque tiene necesidad de trabajar. La educación secundaria, tecnológica y universitaria

\* La colaboración de los ex alcaldes se hizo sobre la ciudad imaginada para el año 2038, cuando Bogotá





debe permitir que todos los jóvenes puedan formarse, y no se vean en la obligación de salir al mercado laboral. La competitividad de la ciudad mejora si la educación aumenta su cobertura y es de calidad. Siempre he creído que la jornada única es la mejor alternativa, buscando que en los colegios distritales los niños y jóvenes aprendan y se sientan bien.

Imagino una ciudad en la que a nadie se le niegue la atención hospitalaria y en la que la promoción y prevención en salud sea una prioridad. En este como en otros temas, es necesario buscar que haya una mejor articulación entre las normas nacionales (especialmente con la Ley 100 de 1993) y las acciones distritales. *Salud a su hogar* apenas fue un comienzo. Para que cumpla a cabalidad con sus objetivos se necesita que el programa esté más articulado a la dinámica de los intermediarios de la salud.

No puedo pensar el futuro de la ciudad sin el futuro de los municipios vecinos. Para que en Bogotá no haya excluidos se requiere que tampoco los haya en los municipios cercanos. Si allí son excluidos no tienen más remedio que migrar hacia Bogotá, haciendo insostenible el desarrollo de la ciudad. Durante mi gobierno insistí en la necesidad de coordinar acciones con los municipios cercanos como Soacha, La Calera, Cajicá, etc., pero no es suficiente, porque se requieren formas administrativas más vinculantes.

La exclusión en Bogotá también es un problema de la nación. La ciudad ha mostrado que hay alternativas, pero el camino se construye conjuntamente con las políticas nacionales. La ciudad-región importa desde muchas perspectivas. Una de ellas es la seguridad alimentaria. Y el tema es más relevante ahora, cuando en Estados Unidos transforman el maíz en biocombustible.

La primera tarea en la lucha contra la pobreza es garantizar la seguridad alimentaria. *Bogotá sin hambre* mostró que la solución tiene que ser estructural, y que el hambre está íntimamente ligado al modelo de desarrollo. La seguridad alimentaria obliga a modificar patrones de desarrollo perversos, que han permitido que la concentración de la tierra avance a ritmos acelerados.

Imagino una ciudad en la que haya plena aceptación de la diversidad. Somos distintos y cada uno tiene derecho a llevar la vida que considera más adecuada. Dejé una normatividad que acepta la diferencia; pero este reconocimiento apenas es el primer paso, en medio de una sociedad que todavía tiene enormes dificultades para reconocer al otro.

Sueño con una ciudad en la que la democracia representativa sea el espacio para la deliberación y el diálogo. Espero que en 2038 la polaridad actual haya desaparecido, y que la división maniquea sea un asunto del pasado. En una sociedad menos dividida habrá espacio para que puedan discutirse con más tranquilidad las diversas alternativas para que todos y todas podamos vivir mucho mejor.

Bogotá tiene un voto de opinión que debe salvarse y cualificarse. Gracias a la independencia de los ciudadanos de la capital se han construido alternativas políticas distintas a las del Gobierno nacional. En Bogotá se decide con más autonomía que en el resto del país, y esta diversidad es un poderoso activo de la democracia colombiana.

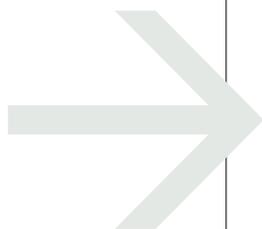
Sueño con una Bogotá sin exclusión.

**Luis Eduardo Garzón**

Ex alcalde de Bogotá  
2004-2007







## ANEXO A

# LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO



Se entiende por desarrollo humano (DH) la ampliación de las capacidades de las personas (Sen, 1999b). La definición ha sido acogida en los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. Sen hace la diferencia entre capacidades, realizaciones y logros. “El conjunto de capacidades de una persona se puede definir como el conjunto de vectores de realizaciones a su alcance” (Sen, 1999c:81). Si el número de vectores aumenta, es decir, si el conjunto de realizaciones es mayor, las capacidades se amplían. El conjunto de capacidades viene determinado en primera instancia, por los bienes y servicios y su conversión por parte del individuo en posibles realizaciones de bien-estar<sup>1</sup>.

Sen (1999b) sigue la argumentación de Mill (1978) sobre la relación circular entre riqueza y libertad. Mientras que Mill insiste en la secuencia *riqueza, libertad, riqueza*, Sen pone énfasis en el circuito *desarrollo, libertad, desarrollo*. Para Mill el arte de vivir consiste en saber transformar la riqueza y los bienes en medios efectivos para el cumplimiento del plan de vida. Para un mismo nivel de ingresos puede haber distintos niveles de realizaciones posibles, debido a condiciones sociales (como el sistema político o las instituciones formales e informales), personales (como el estado mental o físico) y del medio ambiente (como el clima o la geografía).

Al enfoque de las capacidades subyace una noción de libertad positiva. En la medida en que el conjunto de capacidades crece, las personas tienen un margen de acción más amplio. El concepto tiene sentido práctico cuando se mira desde el lado de la posibilidad efectiva de adquirir titularidades. Tanto las *capacidades* como las *realizaciones* tienen sentido en cuanto se refieren al bien-estar. Las capacidades son para el mejor bien-estar. Este acercamiento pone en evidencia el sentido de consecuencia del pensamiento de Sen (1999c:7-9).

El desarrollo humano (DH) es una función de capacidades, que depende de las titularidades que los individuos puedan alcanzar. Hay dos funciones de desarrollo humano: la individual  $DH_i$  y la colectiva  $DH$ . La función individual podría expresarse de esta manera,

$$1. \quad DH_i = DH (B_i, b_i)$$

$B_i$  corresponde a la forma como la persona (o el hogar)  $i$  percibe (disfruta o sufre) el bien público  $B$ . Y  $b_i$  es la percepción que tiene el individuo del bien privado  $b$ . En su vector de realizaciones cada individuo combina de la mejor forma posible los bienes  $B$  y  $b$ . Los bienes públicos pueden ser ofrecidos por

<sup>1</sup> Se hace la diferencia entre el bienestar (*welfare*) del bien-estar (*well being*).

los gobiernos local y nacional. Y en el caso de Bogotá, estas interacciones son evidentes. Entre los bienes públicos y privados hay complementariedad. Si la oferta de servicios públicos aumenta, el hogar puede mejorar su canasta de bienes privados. El *ingreso disponible para la ampliación de sus capacidades* (YDAC), resulta de descontar del ingreso inicial (Y) de cada hogar, los impuestos (T) nacionales y distritales (Tnd), y de sumarle los subsidios (monetarios y no monetarios), nacionales y distritales (Snd).

$$2. \quad YDAC = Y - Tnd + Snd$$

y la demanda de bienes privados es una función del YDAC, así que

$$3. \quad b_i = b(YDAC)$$

El vector de capacidades de las personas puede ampliarse si el ingreso disponible es mayor. Si el YDAC crece, el margen de maniobra de las persona se amplía y la posibilidad de ejercicio de la libertad aumenta. Desde la perspectiva del desarrollo humano, sería conveniente que el YDAC converja, de tal forma que la brecha entre ricos y pobres disminuya. La convergencia es posible si los pobres pagan menos impuestos y reciben más subsidios. Y, al mismo tiempo, si los ricos pagan más impuestos y reciben menos subsidios.

La aglomeración urbana debe ser un lugar privilegiado para el desarrollo humano. Vickrey (1994:339) piensa que la ciudad moderna tiene dos características: la reducción de los costos del transporte y la presencia de economías de escala. La aglomeración resulta de la combinación de estas dos ventajas. Pero además de la *aglomeración*, la ciudad también es *convivencia*. El desarrollo humano (DH), desde la perspectiva de la ciudad, debe incluir de manera explícita los efectos de la aglomeración ( $\eta$ ), que no es un bien en sí misma, pero sí afecta la forma como cada persona percibe los bienes públicos y privados.

$$4. \quad DH_i = DH(\eta B_i, \eta b_i)$$

$\eta$  son las externalidades (positivas y negativas) de la ciudad. Cada individuo percibe el impacto de la aglomeración de manera distinta. El parámetro  $\eta$  toca dimensiones que van más allá de lo económico, porque tiene relación con los aspectos sociales, culturales y políticos inmersos en la dinámica de las ciudades.

El teorema GHV (Henry George, Harold Hotelling, William Vickrey<sup>2</sup>) ayuda a entender la forma como  $\eta$  interactúa con  $B$  y  $b$ . El paso de la decisión individual ( $DH_i$ ) a la colectiva<sup>3</sup> (DH) puede realizarse de muchas maneras, dependiendo de la regla de decisión (dictadura, imposición, mayoría calificada, mayoría simple, etc.). En una sociedad democrática el método de elección privilegiado es la regla de decisión por mayoría (RDM). La democracia es un medio y un fin. La función de desarrollo humano colectiva<sup>4</sup> podría representarse así,

$$5. \quad \begin{aligned} DH &= DH(DH_1, \dots, DH_n) \\ DH &= DH[(\eta B_1, \eta b_1), \dots, (\eta B_n, \eta b_n)] \end{aligned}$$

<sup>2</sup> El teorema GHV dice así: "En una economía de ciudades eficientemente organizadas y en un estado de competencia perfecta, la renta de la tierra (calculada como el costo marginal social de tener una propiedad) generada por la aglomeración urbana, y que es fruto de las actividades con economías de escala al interior de la ciudad, será igual a los subsidios requeridos para que estas actividades vendan sus productos a precios equivalentes a sus costos marginales" (Vickrey 1994:345).

<sup>3</sup> El subíndice  $i$  ha sido eliminado para indicar que se trata de una decisión de la sociedad.

<sup>4</sup> Esta relación puede ser una función de bienestar social (FBS), o una función de decisión social (FDS).

En la función de DH colectiva los bienes privados pueden eliminarse, porque la escogencia de bienes privados es relevante para la función DH únicamente por medio de la incidencia en el consumo de bienes públicos. Así que,

$$6. \quad DH = DH(\eta B)$$

La expresión 6 simplemente indica que la decisión pública gira alrededor de los bienes públicos. No involucra ningún procedimiento o regla de decisión colectiva. Para indicar que el paso de 1 a 6 se realiza en un ambiente democrático y de convivencia, incluimos la RDM como un superíndice.

$$7. \quad DH^{RDM} = DH(\eta B)$$

La democracia es una condición sustantiva del desarrollo humano. El régimen político tiene que garantizar la *libertad* de los individuos. El principio rawlsiano tiene que ser la base de construcción de una sociedad liberal: "... la justicia no acepta que nadie experimente una pérdida de libertad en aras de una mayor bienestar para los demás" (Rawls 1973:3).

Tanto en la nación como en la ciudad, el paso de la elección individual a la colectiva (paso de 1 a 6), toca de manera directa el tema de la gobernabilidad y de los mecanismos de participación. La regla de decisión por mayoría tiene variantes múltiples y expresiones diversas. La democracia es heterogénea. El esquema de Olson (1992) puede ser un buen punto de partida. Los ciudadanos racionalmente entienden que es mejor colaborar ("todos ponen"), y que en el mediano plazo los beneficios son mayores si todos colaboran. Sin embargo, en la práctica, la secuencia de preferencia típica, tal y como la describe Olson es: (BE & NC) P (BE & C) P (NB & NC) P (NB & C). *P* es la relación de preferencia. *BE* es recibir los beneficios. *NB* es no recibir los beneficios. *C* es colaborar. *NC* es no colaborar. La primera opción (recibir los beneficios y no colaborar) es el *atajo* mockusiano, que es el comportamiento típico del *free-rider*. Siempre podrá discutirse si los comportamientos de los agentes olsonianos responden a una lógica estratégica. Olson se pregunta por qué los agentes prefieren (BE & NC) P (BE & C) si todos saben que sería más favorable, desde el punto de vista de la sociedad, la secuencia (BE & C) P (BE & NC). Estas interacciones en la ciudad expresan las diversas modalidades de disputa por las externalidades de la aglomeración.

Los análisis sobre el desarrollo humano siempre pusieron en evidencia la preocupación por la operacionalización cuantitativa. No basta con destacar la importancia del desarrollo humano sino que también es necesario medirlo. Los criterios que llevaron a tomar esta decisión fueron: a) el rescate de las comparaciones interpersonales de bien-estar (CIB), b) la recuperación de la *cardinalidad*, c) la afirmación de una propuesta *consecuencialista homogénea*.

Samuelson (1983) hace la distinción entre la "vieja" y la "nueva" economía del bienestar. La primera se caracteriza por la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad. Y la segunda porque no realiza comparaciones interpersonales. El *índice de desarrollo humano* rescata la "vieja" economía del bienestar, pero en lugar de realizar comparaciones interpersonales de bienestar centra la atención en las comparaciones interpersonales de bien-estar (CIB). Mientras

que la vieja economía del bienestar insiste en la cardinalidad, la nueva pone en primer plano la ordinalidad.

Junto con las CIB, las mediciones del desarrollo humano vuelven a la lógica cardinal. A mediados del siglo XX la cardinalidad es recuperada por Harsanyi (1976). Los ordenamientos cardinales permiten hacer comparaciones interpersonales de manera directa. Los tres componentes del índice de desarrollo humano (IDH) (ingreso, esperanza de vida y educación) resultan de la ponderación de los datos asociados a cada persona. El punto de partida es el individuo. La agregación permite la comparación entre países. El IDH considera que la propuesta normativa consecucional es válida para todas las personas. Se trata, entonces, de buscar una *función de decisión social* (FDS) (Sen, 1979), que sea aceptada por los distintos países.

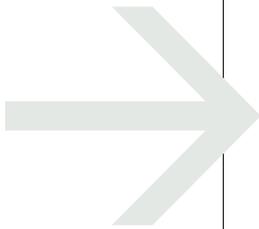
Sen (1997:285 y ss.) distingue tres momentos en el proceso que va de la elección individual a la colectiva: a) la escogencia individual, b) la regla de decisión colectiva, c) la función de decisión social. La persona  $i$  tiene un ordenamiento particular  $R_i$  de todos los estados sociales que componen el conjunto  $X$ . Cada individuo tiene un ideal de sociedad, al que corresponde un orden de prioridades específico. El paso de la elección individual hacia la colectiva se realiza a través de alguna regla de elección colectiva (REC). La REC es una relación funcional que especifica una, y solo una, relación de preferencia social  $R$  por cada conjunto de  $n$  ordenamientos individuales (un ordenamiento por cada individuo). Hay varias reglas de elección colectiva. Se mencionan dos: la función de bienestar social (FBS) de Arrow (1963), y la función de decisión social (FDS) de Sen (1979). La primera es más exigente porque el ordenamiento, por pares, debe incluir a todas las alternativas posibles del conjunto  $X$ . La FDS no es tan estricta y admite que un grupo de alternativas sea comparado con otro, sin necesidad de definir un orden al interior de cada subconjunto.

Un ejemplo ayuda a comprender mejor la distinción entre la FBS y la FDS. Imagine un conjunto  $X$  con tres tipos de sociedad ( $x_1, x_2, x_3$ ). La alternativa  $x_1$  corresponde a una sociedad que opta por la universalización de la vacunas y de la atención primaria. La sociedad  $x_2$  considera crucial la atención a las enfermedades terminales. Y la alternativa final ( $x_3$ ), representa una sociedad que prioriza la educación. Al comenzar por la decisión individual se puede suponer que esta sociedad está compuesta de 100 personas ( $n = 100; i = 1, \dots, n$ ) que pueden expresar su opinión sobre la forma como se ordenan las tres alternativas. La persona 1 tiene esta secuencia de preferencias:  $x_3 R_1 x_2 R_1 x_1$ . El conector  $R$  significa “preferido a” o “indiferente a”. La persona 2,  $x_2 R_2 x_1 R_2 x_3$ . Y así sucesivamente. La FBS obliga a ordenar las tres alternativas. Por ejemplo,  $x_2 R x_3 R x_1$ .  $R$  no tiene subíndice porque representa el ordenamiento colectivo. En esta sociedad las enfermedades terminales tienen prioridad sobre la vacunación. Así que los recursos se destinan, preferentemente, a la primera opción. La FDS es más flexible porque permite que sea tan importante la atención a los enfermos terminales, como las políticas preventivas. El ordenamiento sería  $(x_2 \& x_1) R x_3$ , que corresponde a una sociedad en la que se prefiere la salud a la educación. La FDS es menos exigente que la FBS porque no obliga a ordenar todos los pares. Pero esta “incompletitud” se convierte en una ventaja porque evita muchos problemas derivados de la imposibilidad.



De acuerdo con la clasificación de Majumdar y Sen (1976), un indicador como el IDHU sería un cuasi orden (reflexivo y transitivo), o un orden parcial estricto (transitivo y asimétrico). El cuasi orden pone en primer plano las limitaciones del indicador. El hecho de que la medida no sea completa es una expresión de la restricción informativa de cualquier indicador<sup>5</sup>. El IDHU no es un orden completo. Un ordenamiento es completo cuando es posible realizar comparaciones por pares entre todos los elementos del conjunto. El IDHU no es un orden completo porque la relación de preferencia entre alguno de los pares no es posible. La “incompletitud” se refleja, por ejemplo, en la imposibilidad de escoger entre la opción  $x_1$ , que es disminuir la tasa de mortalidad infantil, y la opción  $x_2$ , que es aumentar la cobertura educativa básica. Las dos relaciones de preferencia posibles desde el punto de vista social serían:  $x_1 R x_2 \vee x_2 R x_1$ , pueden ser inaceptables desde el punto de vista ético, porque en cualquier caso se estaría negando un derecho fundamental. A la luz de la Constitución de 1991 ambos derechos tienen que ser salvaguardados, y la relación lógica acorde con los principios constitucionales debería ser  $(x_2 \& x_1) R x_3$ , suponiendo que  $x_3$  sea un bien como reparar la malla urbana. Este último ordenamiento, que es aceptable desde el punto de vista de una sociedad de derechos, es incompleto.

<sup>5</sup> Un orden parcial estricto  $P$  sobre un conjunto  $X$  tiene una representación numérica, o una función real  $f$  valorada en  $X$ , así que  $x P y \rightarrow f(x) > f(y)$ . Según Majumdar y Sen, la relación es clara en el sentido de la flecha, pero el orden parcial no puede reconstruirse en sentido inverso, a partir de la relación entre  $f(x)$ ,  $f(y)$ . Si  $f(x) > f(y) \rightarrow \sim (y P x)$ . De allí no puede inferirse de manera directa que  $x P y$ . Es imposible encontrar una función real  $f(\cdot)$  tal que  $x P y \leftrightarrow f(x) > f(y)$ , ya que  $P$  puede ser incompleta. Es factible que se presente una relación de no-comparabilidad ( $N$ ) que no sea transitiva.  $N$  se define así:  $x N y \leftrightarrow \sim (x P y) \& \sim (y P x)$ . Con los cuasi-órdenes ( $Q$ ) se llega a una situación similar. No es posible encontrar una función real  $f(\cdot)$  tal que  $x Q y \leftrightarrow f(x) \geq f(y)$ . Para superar tal dificultad, es necesario hallar una función  $\lambda(f(x), f(y))$ , definida sobre un par de números reales que estén en el rango de  $f$ . Gracias al valor de  $\lambda$  es posible optar por cualquiera de las tres alternativas:  $x P y \vee y P x$ , o ninguno.



## ANEXO B

# ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO (IDH)



El índice de desarrollo humano (IDH) para Bogotá se calcula de acuerdo con los mismos criterios que utiliza Naciones Unidas para la estimación del IDH de los países. El índice tiene tres componentes. El valor del índice de cada componente  $j$  sigue este criterio general:

$$8. I_j = \frac{VA_j - VMin_j}{VMax_j - VMin_j}$$

$I_j$  es el índice del componente  $j$ . En el IDH son tres componentes ( $j = 3$ ): esperanza de vida, educación, ingreso.  $VA_j$  es el valor actual del componente  $j$  de cada país.  $VMin_j$  es el valor mínimo que se observa entre los países.  $VMax_j$  es el valor máximo que se observa entre todos los países, o a veces se utiliza un valor máximo normativo que se considera deseable. El índice puede llegar hasta uno, porque cuando el valor del componente en el país es igual al valor máximo, el numerador y el denominador de la fracción son iguales.

$$9. IDH = \frac{\sum I_j}{3}$$

El índice de desarrollo humano (IDH) es igual al promedio simple de los índices correspondientes a cada componente: índice de la esperanza de vida (IEV), índice de educación (IED), índice de producto interno bruto (PIB), el índice de la esperanza de vida (IEV) se calcula aplicando la fórmula 8.

Bogotá se considera como un país más, así que los valores mínimos y máximos se escogen de la lista de países del año respectivo. Para determinar la esperanza de vida se utilizan los valores normativos propuestos por Naciones Unidas (UNDP, 2007:356): 85 años es la máxima esperanza de vida, y 25 la mínima.

El índice de educación (IED) incluye dos componentes: el índice de alfabetización de adultos (IAA) y el índice de cobertura educativa bruta (ICE). El IAA se construye a partir de la tasa de alfabetización de adultos (TAA), y el ICE a partir de la tasa de cobertura educativa bruta (TEB).

La TAA es el cociente entre los mayores de 15 años que saben leer y escribir sobre el total de la población mayor de 15 años. A la TAA se le aplica la fórmula general 8, con el fin de calcular el índice de alfabetización de adultos (IAA).

$$10. IAA = \frac{TAA_i - 0}{100 - 0}$$



TAA<sub>i</sub> es la TAA del país *i*. Por razones normativas el valor máximo de la TAA es 100%, porque todas las personas adultas deberían saber leer y escribir. El valor mínimo también es extremo, correspondería al caso de una población adulta con 0% de alfabetizados, en la que todos los individuos serían analfabetas.

Para determinar la tasa de cobertura educativa bruta (TEB) se divide la matrícula de primaria, secundaria y superior ( $M_{P+S+Sup}$ ) por la población que está en el rango de edad que va de los 6 a los 24 años ( $Pob_{(6 a 24)}$ ).

$$11. TEB = \frac{M_{P+S+Sup}}{Pob_{(6 a 24)}}$$

Posteriormente se calcula el índice de cobertura educativa bruta (ICE) siguiendo los mismos criterios, de valores máximos y mínimos, que se utiliza en la expresión 10.

$$12. ICE = \frac{TEB_i - 0}{100 - 0}$$

El valor máximo de 100 se justifica porque sería ideal que la sociedad tuviera cobertura educativa universal. El subíndice *i* representa a cada país.

El índice de educación (IED) resulta de combinar los índices de alfabetización y de cobertura, dándole una ponderación de 2/3 al IAA y de 1/3 al ICE.

$$13. IED = \frac{2}{3} IAA + \frac{1}{3} ICE$$

El índice de producto interno bruto (IPIB) se estima aplicándole al PIB per cápita de todos los países el índice de paridad (*purchasing power parity* –PPP), con el fin de unificar la capacidad adquisitiva del dólar estadounidense entre los distintos países. Se toma el logaritmo del valor original, con el fin de mejorar la comparabilidad, y se aplica la fórmula general 8, utilizando como valor mínimo log (PPP 100 dólares), y como valor máximo log (PPP 40.000 dólares).

$$14. IPIB = \frac{\log(PIB_i) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

El subíndice *i* representa a cada país.

El IDH es

$$15. IDH = \frac{IEV + IED + IPIB}{3}$$

Los resultados se presentan en el cuadro B.1.

## 1. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO RELATIVO AL GÉNERO (IDG)

El IDH es una medida promedio. No diferencia entre hombres y mujeres. El índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) pone en evidencia la situación relativa de las mujeres. Permite captar las diferencias entre hombres y mujeres en las tres dimensiones propias del IDH: esperanza de vida, educación e ingresos. Para poder diferenciar los ingresos de los hombres y de las mujeres

**CUADRO B.1**

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)  
para Bogotá (2003 y 2007)**

	IEV	IED	IPIB	IDH
2003	0,839	0,882	0,7693	<b>0,8302</b>
2007	0,868	0,9030	0,8681	<b>0,8797</b>

Nota: Los valores corresponden a los índices de cada componente. IEV es el índice de la esperanza de vida, IED es el índice de educación, IPIB es el índice del PIB per cápita, IDH es el índice de desarrollo humano.

Fuente: cálculos del IDHB a partir de: esperanza de vida y PIB, DANE; educación, Ecv, 2003 y 2007.

no se utiliza el PIB sino la participación del monto salarial de los hombres y de las mujeres en el ingreso global. Este nuevo índice de ingresos (IY) es distinto del IPIB.

El IDG se calcula en tres etapas. Primero, manteniendo el criterio general de la fórmula 8, se estiman el IEV, el IED y el IY diferenciando a los hombres y a las mujeres. Segundo, cada uno de estos tres índices se combina de tal forma que penalice la desigualdad entre hombres y mujeres, así que se obtienen tres nuevos índices, el índice de esperanza de vida igualmente distribuido (IEV\*), el índice de educación igualmente distribuido (IED\*), el índice de ingresos igualmente distribuido (IY\*). La fórmula genérica, que se aplica en los tres casos, correspondería al índice igualmente distribuido (IID).

El IDG se calcula en tres etapas. Primero, manteniendo el criterio general de la fórmula 8, se estiman el IEV, el IED y el IY diferenciando a los hombres y a las mujeres. Segundo, cada uno de estos tres índices se combina de tal forma que penalice la desigualdad entre hombres y mujeres, así que se obtienen tres nuevos índices, el índice de esperanza de vida igualmente distribuido (IEV\*), el índice de educación igualmente distribuido (IED\*), el índice de ingresos igualmente distribuido (IY\*). La fórmula genérica, que se aplica en los tres casos, correspondería al índice igualmente distribuido (IID).

$$16. IID = \{ [PF(IF^{1-\epsilon})] + [PM(IM^{1-\epsilon})] \}^{1/1-\epsilon}$$

PF es la participación femenina en la población total, PM es la participación masculina en la población total, así que  $PM + PF = 1$ . IF es el índice representativo de las mujeres, IM es el índice correspondiente a los hombres.  $\epsilon$  mide la aversión a la desigualdad. Mientras más alto sea  $\epsilon$ , menos tolerante es la sociedad con la discriminación de género. Naciones Unidas supone que  $\epsilon = 2$ . Al conservar este criterio, la fórmula anterior se convierte en

$$17. IID = \{ [PF(IF^{-1})] + [PM(IM^{-1})] \}^{-1}$$

Así que,

$$18. IEV^* = \{ [PF(IEVF^{-1})] + [PM(IEVM^{-1})] \}^{-1}$$

IEVF es la esperanza de vida de las mujeres, IEVM es la esperanza de vida de los hombres. Siguiendo el mismo criterio de Naciones Unidas (UNDP, 2007: 358), se utilizó un valor máximo de 87,5 años para las mujeres y de 82,5 años para los hombres. Y los valores mínimos respectivos son 27,5 años y 22,5 años.

$$19. IED^* = \{ [PF(IEDF^{-1})] + [PM(IEDM^{-1})] \}^{-1}$$

IEDF es el índice de educación de las mujeres, IEDM es el índice de educación de los hombres.

$$20. IY^* = \{ [PF(IYF^{-1})] + [PM(IYM^{-1})] \}^{-1}$$

IYF es el índice de ingreso de las mujeres, IYM es el índice de ingreso de los hombres. De acuerdo con el mismo criterio que en la fórmula 14,

$$21. IYF = \frac{\log(YF_i) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

$YF_i$  es el ingreso per cápita percibido por las mujeres del país  $i$ , medido en PPP dólares. El dato se obtuvo de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV, 2003; y 2007) para Bogotá.

$$22. IYM = \frac{\log(YM_i) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

$YM_i$  es el ingreso per cápita percibido por los hombres del país  $i$ , medido en PPP US\$. El dato se obtuvo de las encuestas de de calidad de vida (ECV, 2003; ECV, 2007). En el ingreso de los hombres y las mujeres se dejaron por fuera los recursos provenientes de actividades agrícolas.

La fórmula del índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) es

$$23. IDG = \frac{IEV^* + IED^* + IY^*}{3}$$

Los resultados se observan en el cuadro B.2.

**CUADRO B.2**

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO RELATIVO AL GÉNERO (IDG)**  
para Bogotá (2003 y 2007)

AÑO	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA (IEV)		ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA IGUALMENTE DISTRIBUIDO	ÍNDICE DE EDUCACIÓN (IED)		ÍNDICE DE EDUCACIÓN IGUALMENTE DISTRIBUIDO	ÍNDICE DE INGRESOS (IY)		ÍNDICE DE INGRESOS IGUALMENTE DISTRIBUIDO	(IDG)
	HOMBRES	MUJERES		HOMBRES	MUJERES		HOMBRES	MUJERES		
2003	0,8343	0,8468	0,8409	0,8613	0,8516	0,8561	0,8215	0,7521	0,7831	<b>0,8267</b>
2007	0,8678	0,8703	0,8692	0,8689	0,8569	0,8625	0,8988	0,8612	0,8785	<b>0,8700</b>

Fuente: cálculos del IDHB a partir de: esperanza de vida, DANE; educación e ingresos, ECV 2003 y 2007.

## 2. Índice de pobreza humana (IPH-2)

El *índice de pobreza humana 2* (IPH-2) es una medida que aplica Naciones Unidas para los países miembros de la OECD. Para los países en desarrollo propone el IPH-1, que es menos exigente. Estimamos el IPH-2 porque el IDH de Bogotá es relativamente elevado, y la ciudad presenta un desarrollo humano alto. Para Bogotá se ha calculado un IPH-2\*, menos severo que el IPH-2 de Naciones Unidas, pero más exigente que el IPH-1.

$$24. IPH2^* = \left[ \frac{1}{4} (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha + P_4^\alpha) \right]^{1/4}$$

$P_1$  = probabilidad que al nacer no se llegue a los 60 años.

$P_2$  = porcentaje de personas adultas con menos de tres años de escolaridad.

$P_3$  = porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. El dato fue estimado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), a partir de la encuesta de hogares.

$P_4$  = tasa de desempleo.

En la medida en que el valor de  $\alpha$  sube, la mayor deprivación adquiere un peso relativo más alto. Al tener en consideración la recomendación de Naciones Unidas (UNDP, 2007:357), se ha supuesto que  $\alpha = 3$ .

IPH-2\* es menos exigente que el IPH-2 porque  $P_2$  y  $P_4$  son menos rigurosos. En el IPH-2, el valor de  $P_2$  corresponde al porcentaje de analfabetos funcionales,  $P_3$  es el porcentaje de personas que están por debajo de un nivel de ingresos equivalente al 50% de la mediana de los ingresos del hogar, y  $P_4$  es la tasa de desempleo de larga duración, o superior a los doce meses. El cuadro B.3 presenta los resultados para Bogotá.

**CUADRO B.3**

**ÍNDICE DE POBREZA HUMANA 2\* (IPH-2\*)**  
para Bogotá (2003 y 2007)

AÑO	PROBABILIDAD AL NACER DE NO VIVIR HASTA LOS 60 AÑOS	% DE ADULTOS CON MENOS DE TRES AÑOS DE ESCOLARIDAD	% DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA	TASA DE DESEMPEÑO	IPH-2
2003	5,8	2,2	38,9	9,5	<b>24,68</b>
2007	5,6	1,8	23,8	7,7	<b>15,23</b>

Fuente: cálculos del IDHB a partir de: población, DANE; alfabetización, Ecv 2003 y 2007; incidencia de la pobreza, PNDH; desempleo, SDP.

### 3. Índice de potenciación de género (IPG)

Este índice centra la atención en las oportunidades de las mujeres, más que en sus capacidades. La medida capta la desigualdad entre hombres y mujeres en las siguientes áreas: a) participación política (PL); b) participación económica y poder para tomar decisiones (PE), que se compone de dos variables: por un lado, la participación en los cargos legislativos y de decisión (PD) y, por otro, la participación en las posiciones profesionales y técnicas (PT), c) ingreso (Y). Los índices correspondientes son IPL, IPE (que incluye IPD, IPT), IYY. Para la estimación se utiliza el porcentaje equivalente, igualmente distribuido (PEID), que es una medida similar al índice igualmente distribuido (ecuaciones 16 y 17).

$$25. PEID = \{ [PF(IF^{1-\epsilon})] + [PM(IM^{1-\epsilon})] \}^{1/1-\epsilon}$$

PF es la participación femenina en la población total, PM es la participación masculina en la población total. IF e IM son los índices correspondientes a las mujeres y a los hombres. Como antes,  $\epsilon = 2$ , así que,

$$26. PEID = \{ [PF(IF^{-1})] + [PM(IM^{-1})] \}^{-1}$$

Cada uno de los índices mencionados se evalúa en función de la importancia relativa de cada género, y se obtienen el porcentaje equivalente igualmente distribuido en representación política (IPL\*), el porcentaje equivalente igualmente distribuido de la participación económica (IPE\*) y el porcentaje equivalente igualmente distribuido del ingreso (IYY\*). El IPE\* está compuesto por el porcentaje equivalente igualmente distribuido en cargos legislativos y de decisión (IPD\*\*) y el porcentaje equivalente igualmente distribuido en posiciones profesionales y técnicas (IPT\*\*).

$$27. IPL^* = \{[PF(IPLF^{-1})] + [PM(IPLM^{-1})]\}^{-1}$$

IPLF es el índice de participación política de las mujeres, IPLM es el de los hombres. El valor del IPL\* se indexa suponiendo que, en circunstancias ideales, la participación de las mujeres y de los hombres debe ser igual (50%). La indexación del (IPL\*) la representamos con un doble asterisco (IPL\*\*).

$$28. IPL^{**} = \frac{IPL^*}{50}$$

El IPD\* se calcula así,

$$29. IPD^* = \{[PF(IPDF^{-1})] + [PM(IPDM^{-1})]\}^{-1}$$

IPDF es el índice de participación de las mujeres en cargos legislativos y de decisión. IPDM es el índice equivalente para los hombres. También, como en el caso anterior, el IPD\* se indexa, convirtiéndose en el IPD\*\*.

$$30. IPD^{**} = \frac{IPD^*}{50}$$

El IPT\* es igual a

$$31. IPT^* = \{[PF(IPTF^{-1})] + [PM(IPTM^{-1})]\}^{-1}$$

IPTF es el índice de participación de las mujeres en cargos profesionales y técnicos. El índice masculino es IPTM. La medida indexada (IPT\*\*) es

$$32. IPT^{**} = \frac{IPT^*}{50}$$

El porcentaje equivalente igualmente distribuido de la participación económica (IPE\*) es el promedio de IPD\*\* y de IPT\*\*.

$$33. IPE^* = \frac{IPD^{**} + IPT^{**}}{2}$$

El porcentaje equivalente igualmente distribuido del ingreso (IYY\*) es

$$34. IYY^* = \{[PF(IYYF^{-1})] + [PM(IYYM^{-1})]\}^{-1}$$

IYYF es el índice de ingreso de las mujeres, IYYM es el de los hombres. El IYY es distinto al IY incluido en la fórmula 20 porque mientras que este se calcula utilizando el logaritmo (identidades 21 y 22), el IYY no usa logaritmos.

$$35. IPG = \frac{IPL^{**} + IPE^* + IYY^*}{3}$$

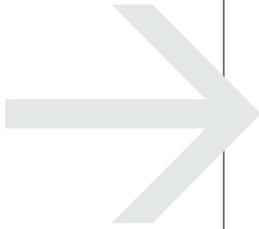
El cuadro B.4 resume los resultados.

**CUADRO B.4**

**ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG)**  
para Bogotá (2003 y 2007)

	IPL**	IPE*	IYY*	IPG
2003	0,43	0,98	0,78	<b>0,73</b>
2007	0,67	1,00	0,87	<b>0,85</b>

IPL\*\* es el porcentaje equivalente igualmente distribuido en representación política indexado. IPE\* es el porcentaje equivalente igualmente distribuido de la participación económica. IYY\* es el porcentaje equivalente igualmente distribuido del ingreso. IPG es el índice de potenciación de género. Fuente: cálculos del IDHB a partir de Concejo de Bogotá (IPL) y DANE (ECV, 2003 y 2007).



## ANEXO C

# EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO URBANO



El índice de desarrollo humano urbano<sup>1</sup> (IDHU) es un nuevo indicador propuesto por el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Busca medir el desarrollo humano desde la perspectiva de la aglomeración urbana. Los cuatro componentes del IDHU son: a) ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (YDAC); b) sobrevivencia de los niños de menos de un año; c) la variable urbana, que se compone del tiempo de movilidad y los equipamientos, y d) cobertura educativa.

El IDHU resulta de la combinación del índice del ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (IYDAC), el índice de sobrevivencia de los niños de menos de un año (ISN), el índice urbano (IU), que combina tiempo de movilidad y disponibilidad de equipamientos, el índice de educación (IED).

El ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (YDAC) ha sido definido en la identidad. El ingreso disponible puede leerse desde ángulos muy distintos. Para Keynes (1976) es la diferencia entre el ingreso corriente menos los impuestos. La persona puede disponer de los recursos que el Estado no le quita mediante los tributos. En su perspectiva, el punto de partida es el corto plazo y el ingreso corriente está directamente relacionado con el salario. Se trata, entonces, de flujos cíclicos.

En las visiones de Friedman (1973) y Modigliani (1986, 1988), no hay espacio para el ingreso corriente, sino para las nociones de ingreso permanente y de riqueza. Desde este ángulo, la noción de disponibilidad adquiere una nueva dimensión, porque el ingreso permanente y la riqueza corresponden al balance neto de mediano plazo (5-10 años). El resultado final involucra un período de tiempo más largo que el considerado por Keynes. En síntesis, la categoría de ingreso disponible, tal y como la formuló Keynes, es más cercana a un enfoque de ingreso corriente. A una aproximación de corto plazo.

Por su parte, la perspectiva de Hicks es completamente distinta. El autor diferencia el ingreso *ex ante* del ingreso *ex post*<sup>2</sup>. Hicks expresa muy bien su idea en *Valor y capital*. La definición es eminentemente práctica. Es operativa y funcional. Por esta razón, Hicks utiliza el término “en la práctica”. Los cálculos del ingreso le deben permitir a las personas “una aproximación de la cantidad que puede consumir sin empobrecerse”. Se trata, entonces, de garantizar que el consumo en el día de hoy no amenace las posibilidades de consumo mañana. El gasto no puede hacerse de tal forma que esterilice la capacidad de consumo en el futuro. La finalidad práctica del ingreso es “servir de guía a una conducta prudente”. Estas definiciones del ingreso, dice Hicks, son *ex ante*, porque “se

<sup>1</sup> En la definición del índice de desarrollo humano urbano se contó con colaboración del Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH). Las discusiones que tuvo el equipo técnico con Alfredo Sarmiento y Clara Ramírez fueron de gran utilidad. También se agradece la colaboración de Armando Sarmiento en la escogencia del componente específicamente urbano.

<sup>2</sup> “En la práctica, el objeto de los cálculos de ingresos es el de dar a la gente una indicación de la cantidad que puede consumir sin empobrecerse. Siguiendo esta idea, parecería que deberíamos definir el ingreso de una persona como el valor máximo que puede consumir durante una semana y encontrarse al final de esta en una situación tan buena como la que tenía al principio de ella. Así, cuando una persona ahorra, proyecta encontrarse en mejor situación en el futuro; cuando gasta más de lo que recibe, planea encontrarse en una peor. A mi modo de ver, si recordamos que la finalidad práctica del ingreso consiste en servir de guía a una conducta prudente, está claro que éste es lo que debe ser el significado central del término” (Hicks, 1977:205). Y más adelante afirma: “Todas las definiciones de ingreso que hemos

→→



ocupan de lo que una persona puede consumir durante una semana, y esperar, a pesar de ello, encontrarse en una situación igual de buena que la original” (Hicks, 1977:212).

La función es en forma considerable más rica que cualquiera de las aproximaciones anteriores. El ingreso disponible debe permitir la ampliación de las capacidades, o el ejercicio de la libertad. Si el ingreso disponible aumenta y si, además, el contexto mejora (educación, salud, etc.), existen condiciones más propicias para el desarrollo humano.

Al volver a la identidad, el ingreso original  $Y$  es el ingreso estimado a partir de la encuesta de calidad de vida para Bogotá de 2007 (ECV). A este valor se le restan los principales impuestos nacionales y distritales  $T$  (nd) que paga el hogar (renta, IVA, predial, vehículos). El IVA se calculó tomando como punto de referencia la estructura de consumo de las familias. A los distintos bienes se les aplicó la tarifa normativa del IVA. Posteriormente, al hogar se le suman subsidios nacionales y distritales  $S$  (nd), monetarios y no monetarios.

El subsidio en educación se igualó al gasto promedio por alumno, descontando los pagos que le hace la familia al plantel (colegios distritales, colegios en convenio y colegios en concesión)<sup>3</sup>. Los subsidios se le aplican a las familias que tienen hijos en los establecimientos distritales. El costo promedio anual de un niño es de 1'250.000 pesos. Ello significa que el promedio en el mes es cercano a 100.000 pesos. Si la familia tiene dos hijos en los planteles distritales, estaría recibiendo 200.000 pesos/mes y, obviamente, esta cifra tiene una clara incidencia en el nivel de ingreso de la familia. Se ha optado por este camino, en lugar del costo de oportunidad<sup>4</sup>, por tres razones.

En primer lugar, porque interesa captar el impacto del gasto de la administración distrital en las condiciones de vida de las familias bogotanas. Segundo, porque en efecto la familia recibe los beneficios de la educación pública. Y tercero, porque la capacidad de pago de la familia aumenta cuando la administración pública asume la educación. El subsidio en salud se estimó a partir del valor de la UPC del régimen subsidiado que corresponde para 2007 a 227.578 de pesos anuales.

De acuerdo con los datos de la ECV (2007), el valor bruto mensual promedio del decil uno es 341.983 de pesos (gráfico C.1). Y el del decil diez es 13'137.278 de pesos<sup>5</sup>. Esta diferencia es significativa. El ingreso de la familia rica es 38,4 veces el de la familia pobre. El ingreso bruto ( $Y$ ), tanto del pobre como del rico, disminuye con el pago de los impuestos, tasas y tarifas (de los servicios básicos), a los gobiernos nacional y distrital  $T$  (nd). Es la diferencia  $Y-T$ (nd). Los nuevos valores para los deciles uno y diez son, respectivamente, 212.387 y 12'010.807 de pesos. La brecha entre ricos y pobres aumenta y ahora es de 56,5 veces. Este resultado indica que los impuestos no son progresivos, y en lugar de mejorar la distribución del ingreso la están empeorando (CID, 2004; PNUD, IDH-Bogotá, 2006).

El panorama cambia completamente cuando se incluyen los subsidios ( $S$ (nd)), así: que  $YDAC=Y-T$ (nd)+ $S$ (nd). Después de realizar este cálculo, los valores del  $YDAC$  correspondientes a los pobres y a los ricos son, respectivamente, 391.447 y 12.957.700 de pesos. Ahora el diferencial entre ambos ingresos es de 33 veces. La brecha continúa siendo muy alta<sup>6</sup>, pero es menor que la diferencia inicial de 38,4 veces. Este ingreso disponible para la ampliación de las capacidades ( $YDAC$ ) es mejor desde el punto de vista distributivo que el ingreso inicial ( $Y$ ).

→ →

examinado hasta ahora son definiciones *ex ante* –se ocupan de lo que una persona puede consumir durante una semana, y *esperar*, a pesar de ello, encontrarse en una situación igual de buena que la original” (Hicks, 1977:212).

<sup>3</sup> Es el método que utiliza Selowsky (1979).

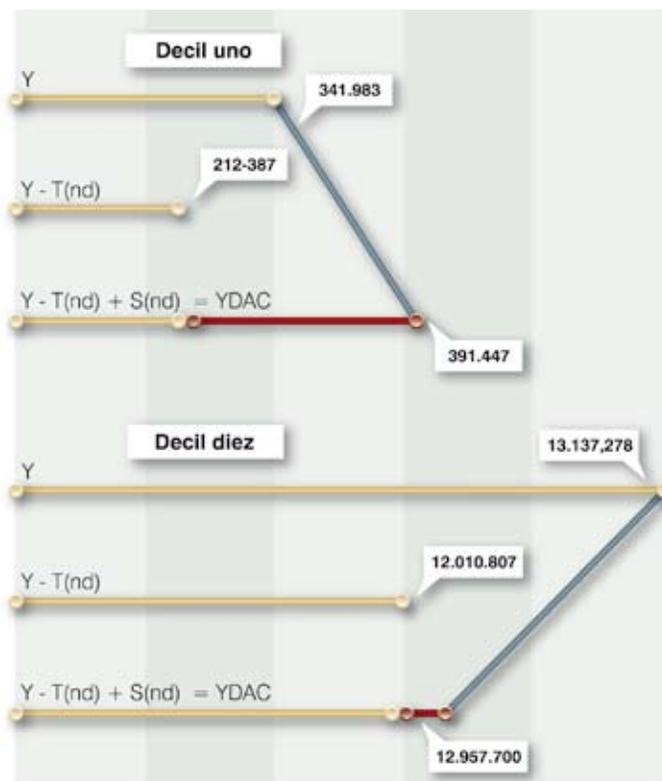
<sup>4</sup> Cuando un niño pasa de la educación privada a la pública, la familia deja de pagar la matrícula (por ejemplo, 20.000 pesos mensuales), y ese dinero queda disponible para la adquisición de otros bienes. En este caso, el costo de oportunidad es igual a la matrícula. También podría cuantificarse teniendo como punto de referencia el valor promedio de la matrícula de los planteles privados presentes en la vecindad.

<sup>5</sup> Se tomaron las cifras de ingresos de la ECV (2007) sin hacer ajustes a cuentas nacionales. Tampoco se hicieron correcciones a los ingresos cero, ni a los *missing*. Los datos son provisionales. La Secretaría de Planeación Distrital está haciendo una cuidadosa evaluación sobre el reporte de ingresos y este trabajo todavía no ha concluido. Cualquiera que sea el resultado de este ejercicio, no debe modificar las principales hipótesis del ejercicio.

<sup>6</sup> En países como Holanda, Suecia y Bélgica no pasa de cinco veces.

### GRÁFICO C.1

#### EL INGRESO DISPONIBLE PARA LA AMPLIACIÓN DE LAS CAPACIDADES (YDAC): SUS COMPONENTES BÁSICOS Y EL INGRESO MENSUAL POR HOGAR (Pesos corrientes de 2007)



Y es el ingreso bruto. T son los impuestos, las tasas y las tarifas. T(nd), son los impuestos, tasas y tarifas, nacionales (n) y distritales (d). S representa los subsidios. S(nd) incluye los subsidios nacionales (n) y los distritales (d). La diagonal azul muestra la diferencia entre Y y Ydac.

En la parte superior del gráfico representamos el ingreso mensual promedio de los hogares del decil uno, el más pobre.

Y en la parte inferior el ingreso mensual promedio de los hogares del decil diez, el más rico.

Los valores corresponden al ingreso mensual, en pesos corrientes de 2007.

Fuente: cálculos del IDHB a partir de la Ecv (2007).

El YDAC se dividió por el número de personas del hogar con el fin de estimar el YDAC per cápita. Los ingresos se estimaron en PPP dólares. Posteriormente se aplicó una fórmula similar con el fin de estimar el índice del ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (IYDAC).

$$1. \text{IYDAC} = \frac{\log(\text{YDAC}_i) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)}$$

El subíndice  $i$  corresponde a las distintas localidades.

Sobrevivencia de los niños menores de un año (SN). La tasa de sobrevivencia de los niños menores de un año (TSN) es el inverso de la tasa de mortalidad correspondiente. En el caso de Bogotá esta variable tiene dos ventajas frente a la esperanza de vida. Por un lado, permite diferenciar localidades y, de otra parte,

refleja perfectamente las decisiones de la política distrital. En este campo la discrecionalidad del Distrito es muy alta. El índice de sobrevivencia de los niños menores de un año (ISN) es

$$2. \text{ ISN} = \frac{\text{TSN}_i - 0}{1.000}$$

$\text{TSN}_i$  es la tasa de sobrevivencia de los niños de la localidad  $i$ . Como en los casos anteriores, el ideal es que sobrevivan todos los niños.

*Variable urbana.* El índice urbano (IU) conjuga el tiempo de movilidad y los equipamientos urbanos. La movilidad es un aspecto constitutivo de la dinámica urbana y una variable central de la geografía económica (Krugman 1992, 1992a y 1992b). El índice de movilidad promedio por localidad ( $\text{IMP}_i$ ) se estimó por UPZ. De acuerdo con esta fórmula:

$$3. \text{ IMP}_i = \frac{1}{3} * \left[ \frac{(\text{VTO}_z + \text{VEO}_z)}{\text{VO}_z} + \frac{(\text{TVTO}_z + \text{TVEO}_z)}{\text{TVO}_z} + \frac{(\text{DE}_z + \text{DT}_z)}{\text{DO}_z} \right]$$

- $\text{VO}_z =$  total de viajes originados en la UPZ $_z$
- $\text{VTO}_z =$  total de viajes originados por motivo de trabajo en la UPZ $_z$
- $\text{VEO}_z =$  total de viajes originados por motivo de estudio en la UPZ $_z$
- $\text{TVO}_z =$  tiempo total de los viajes origen desde la UPZ $_z$
- $\text{TVTO}_z =$  tiempo total de los viajes origen por trabajo desde la UPZ $_z$
- $\text{TVEO}_z =$  tiempo total de los viajes origen por estudio desde la UPZ $_z$
- $\text{DO}_z =$  distancia total de los viajes origen desde la UPZ $_z$
- $\text{DE}_z =$  distancia total de los viajes origen por estudio desde la UPZ $_z$
- $\text{DT}_z =$  distancia total de los viajes origen por trabajo desde la UPZ $_z$

Donde  $z = 1 \dots n$ , con  $n =$  número de UPZ de la localidad  $i$

El  $\text{IMP}_i$  por localidad resulta del promedio de las UPZ correspondientes. El índice de movilidad (IM), lo cual sería:

$$4. \text{ IM} = \frac{100 - \text{IMP}_i}{100 - 0}$$

Entre los equipamientos urbanos se optó por los parques, porque la información disponible es bastante buena. Los ejercicios que se hicieron tratando de incluir otros equipamientos fueron infructuosos. Se utilizó el cálculo de  $\text{m}^2$  de parques por habitante de cada localidad. El índice de parques (IP), es igual a

$$5. \text{ IP} = \frac{\text{DP}_i - 0}{15 - 0}$$

$\text{DP}_i$  es la densidad de áreas verdes ( $\text{m}^2$  de área verde por habitante) en la localidad  $i$ . El valor máximo es  $15 \text{ m}^2$  porque es el área recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El índice urbano (IU) es

$$6. \text{ IU} = \frac{2}{3} \text{ IM} + \frac{1}{3} \text{ IP}$$

Por su impacto sobre la dinámica de la aglomeración, la movilidad tiene una mayor ponderación que la disponibilidad de parques.

El índice de educación (IED) se estima a partir de la tasa de cobertura educativa bruta (TEB), siguiendo el mismo procedimiento que en

$$7. \text{ IED} = \frac{\text{TEB}_i - 0}{100 - 0}$$

El subíndice  $i$  corresponde a la localidad.

Finalmente, el índice de desarrollo humano urbano (IDHU) es

$$8. \text{ IDHU} = \alpha \text{IYDAC} + \beta \text{ ISN} + \gamma \text{IU} + \eta \text{IED}$$

Así que  $\alpha + \beta + \gamma + \eta = 1$ . Los valores para cada uno de estos parámetros fueron,

$$9. \text{ IDHU} = 0.25 \cdot \text{IYDAC} + 0.25 \cdot \text{ISN} + 0.25 \cdot \text{IU} + 0.25 \cdot \text{IED}$$

El IDHU mejora si la persona avanza en la ampliación de sus capacidades. Pero como los espacios son limitados, y como la aglomeración afecta a todos los habitantes de la ciudad, la inequidad en la distribución del ingreso, del espacio y de los equipamientos urbanos entorpece el desarrollo humano.

Tal y como se observa en el cuadro C.1, las diferencias más notorias entre localidades se presentan en el componente específicamente urbano. Allí es donde el Distrito debe centrar la atención. Para que Ciudad Bolívar converja hacia Teusaquillo, la política pública debe hacer un esfuerzo especial en los componentes urbanos del índice.

Se calculó una versión no lineal del índice, con el fin de mostrar de manera más clara la diferencia entre localidades (gráfico C.2). Como en el índice lineal, la localidad con más bajo puntaje es Ciudad Bolívar y la de más alto es Teusaquillo. Las diferencias entre localidades son importantes. La pendiente es más aguda al final, porque los avances en el índice se hacen más difíciles.



## CUADRO C.1

### BOGOTÁ Y SUS LOCALIDADES Índice de desarrollo humano urbano (IDHU), 2007

LOCALIDAD	ÍNDICE DE INGRESO DISPONIBLE (IYDAC)	ÍNDICE DE EDUCACIÓN (IED)	ÍNDICE DE SOBREVIVENCIA DE LOS NIÑOS (ISN)	ÍNDICE URBANO (IU)	IDHU
Teusaquillo	0,977	0,912	0,989	0,840	0,930
Chapinero	0,995	0,886	0,990	0,650	0,880
Santa Fe	0,884	0,827	0,985	0,780	0,869
Barrios Unidos	0,928	0,877	0,981	0,670	0,864
Usaquén	0,934	0,893	0,986	0,610	0,856
Mártires	0,864	0,853	0,982	0,600	0,825
Puente Aranda	0,865	0,867	0,986	0,580	0,824
Fontibón	0,907	0,884	0,989	0,510	0,822
Engativá	0,860	0,872	0,987	0,550	0,817
Candelaria	0,897	0,862	0,974	0,500	0,808
Suba	0,917	0,881	0,986	0,440	0,806
Antonio Nariño	0,867	0,864	0,991	0,500	0,805
Kennedy	0,825	0,860	0,986	0,410	0,770
Tunjuelito	0,792	0,858	0,986	0,430	0,766
San Cristóbal	0,761	0,849	0,980	0,410	0,750
Rafael Uribe	0,753	0,844	0,980	0,360	0,734
Usme	0,706	0,839	0,985	0,400	0,732
Bosa	0,752	0,851	0,986	0,330	0,730
Ciudad Bolívar	0,714	0,830	0,981	0,330	0,714
Bogotá	0,891	0,863	0,985	0,500	0,810

Nota. las localidades se han ordenado, de mayor a menor, en función del puntaje del IDHU.

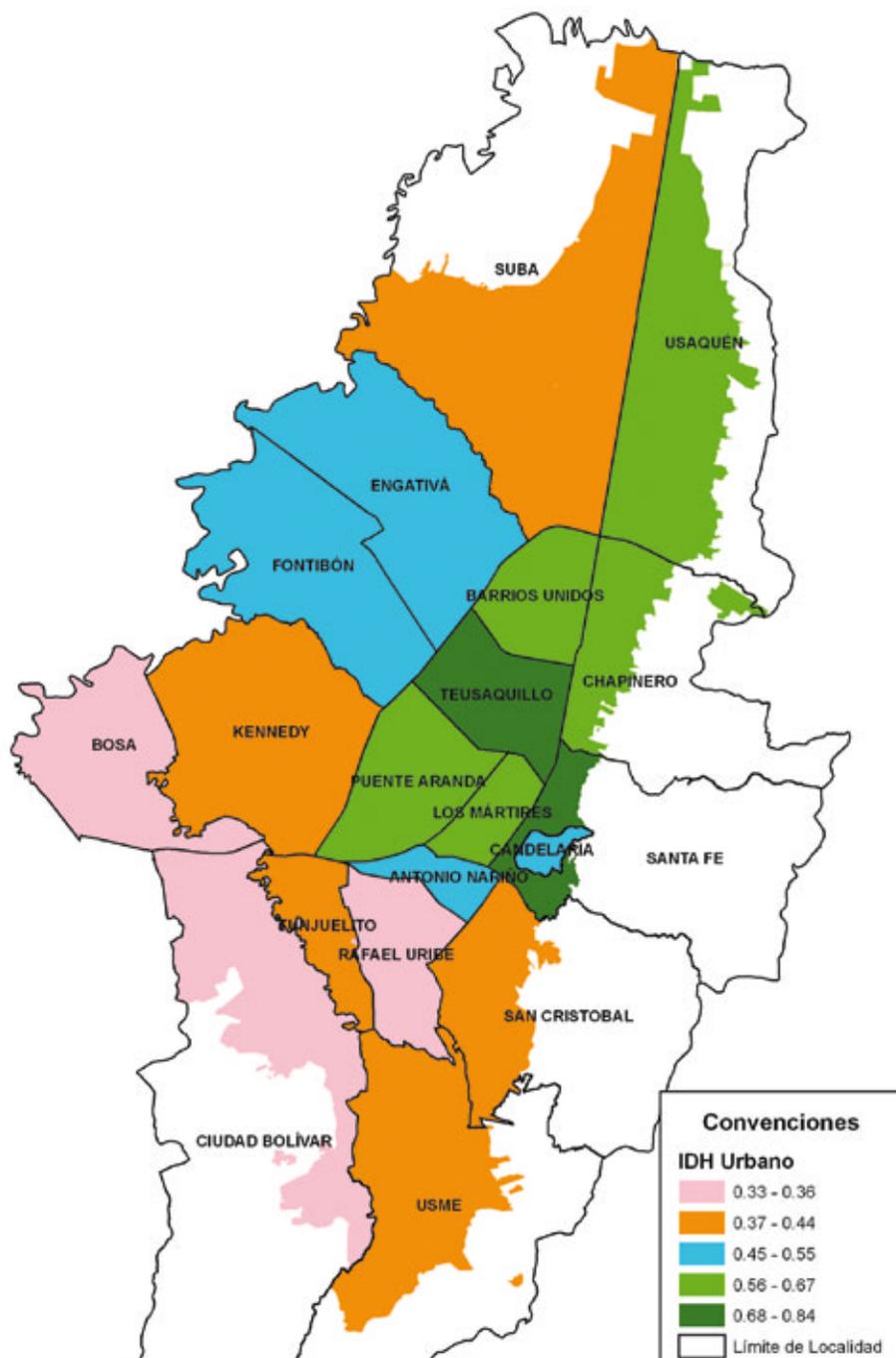
Fuente: cálculos del IDHB.

## REFERENCIAS ANEXOS METODOLÓGICOS

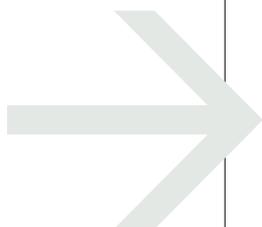
- Arrow, Kenneth. 1963. *Social Choice and Individual Values*. Wiley, Nueva York: 1-91. (1951)
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2004. *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, CID, Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE), Secretaría Distrital de Planeación (SDP). 2003. Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE), Secretaría Distrital de Planeación (SDP). 2007. Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá.
- Friedman, Milton. 1973. *Una teoría de la función de consumo*. Alianza, Madrid, (1957).
- Harsanyi, John. 1976. Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-Taking, *Journal of Political Economy*. (1953) Octubre. 61 (5): 434-435. Reproducido en: Harsanyi John. *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*. Reidel, Dordrecht: 3-5.

- Hicks, John. 1977. *Valor y capital*. Fondo de Cultura Económica, México (1939).
- Keynes, John Maynard. 1976. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México (1936).
- Krugman, Paul. 1992. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, Barcelona. (1991).
- Krugman, Paul. 1991a. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*. Junio: 99 (3): 483-499.
- Krugman, Paul. 1991b. *Cities in Space: Three Simple Models. Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research (NBER), Washington: (3607).
- Majumdar, Mukul; Sen, Amartya. 1976. A Note on Representing Partial Ordering. *Review of Economic Studies*. Octubre. 43 (3): 543-545.
- Mill, John Stuart. 1978. *Principios de economía política*. Fondo de Cultura Económica, México (1848).
- Modigliani, Franco. 1986. Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations. *American Economic Review*. Junio. 76 (3): 297-313.
- Modigliani, Franco. 1988. The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth. *Journal of Economic Perspectives*. 2 (2): 15-40.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa, Madrid (1965).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB-Bogotá). 2006. Movilidad y equidad en Bogotá. En: *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del plan maestro de movilidad*. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, PNUD, ASDI, ACCD, Embajada de Noruega, Alcaldía Mayor de Bogotá, El Tiempo, Bogotá: 67-80.
- Rawls, John. 1973. *A Theory of Justice*, Oxford University Press. Nueva York (1971).
- Samuelson, Paul. 1983. *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge. (1947).
- Selowsky, Marcelo. 1979. *Who Benefits from Government Expenditure? A Case of Study of Colombia*. University Press, Banco Mundial, Washington.
- Sen, Amartya. 1999a. Evaluación del desarrollo humano, en: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, Naciones Unidas, Nueva York: 23.
- Sen, Amartya. 1999b. *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bogotá.
- Sen, Amartya. 1999c. *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press, Nueva York, (1985a).
- Sen, Amartya. 1997. The Impossibility of a Paretian Liberal. *Journal of Political Economy* 1970b). Enero-Febrero. 78 (1): 152-157. Reproducido en: Sen Amartya (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Harvard University Press, Cambridge: 285-290.
- Sen, Amartya. 1985b. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures (1984). *Journal of Philosophy*. Abril. 82 (4): 169-221. Reproducido como El bienestar y la condición de ser agente y la libertad. Conferencias Dewey de 1984, en: Sen, Amartya (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós, Barcelona: 39-108.
- Sen, Amartya. 1979. *Collective Choice and Social Welfare*. Elsevier, Ámsterdam (1970a).
- United Nations Development Programme (UNDP). 2007. *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Human Development Report 2007-2008*. UNDP, Nueva York.
- Vickrey, William. 1994. The City as a Firm, en: Feldstein, Martin; Inman, Robert (ed). (1977). *The Economics of Public Services*. Macmillan, Londres: 334-343. Reproducido en: Arnott, Richard; Arrow, Kenneth; Atkinson, Anthony; Dreze, Jacques (ed). *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*. Cambridge University Press, Cambridge: 339-349.

**MAPA A.1**  
**BOGOTÁ**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO URBANO**  
 Por localidades



Fuente: SDP (2007:48).



## GLOSARIO DE SIGLAS

ACCD	Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo
Acopi	Asociación Colombiana de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ACPM	Aceite combustible para motor
ADN	Ácido desoxirribonucleico
ALO	Avenida Longitudinal de Occidente
Andevip	Asociación Nacional de Seguridad Privada
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
AP	Administración pública
ARB	Asociación de Recicladores de Bogotá
ARS	Aseguradoras del régimen subsidiado
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
Asocars	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
Bancoldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BCH	Banco Central Hipotecario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAB	Convenio Andrés Bello
CAI	Centro de atención inmediata
Camacol	Cámara Colombiana de la Construcción
CAN	Centro Administrativo Nacional
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CDPS	Consejo Distrital de Política Social
CEDE	Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cerlalc	Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe
CF	Costos fijos
CGR	Contraloría General de la Nación
CIB	Comparaciones interpersonales de bien-estar
CID	Centro de Investigación para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia
Cider	Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
Cirem	Centre D'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrànea
CK	Costos de capital
Co	Costos operativos
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corprever	Corporación para la Prevención de Riesgos del Desarrollo
CP	Capacidad de pago
CPL	Consejo de Planeación Local
CRAC	Centro de Rehabilitación para Adultos Ciegos
CTI	Cuerpo Técnico de Investigaciones Judiciales de la Fiscalía General de la Nación
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DABS	Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito
DAMA	Departamento Administrativo del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DH	Desarrollo humano
DIJIN	Dirección de Policía Judicial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAE	Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias
E AAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

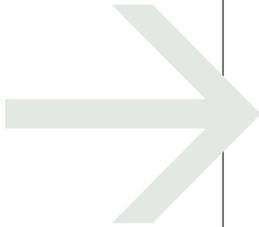


ECI	Estrategia de cooperación internacional del Distrito
Ecopetrol	Empresa colombiana de Petróleos
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EEB	Empresa de Energía de Bogotá
Emgesa	Distrito de Riego de La Ramada
EMSA	Electrificadora del Meta
EOB	Estatuto Orgánico de Bogotá
EPS	Empresa promotora de salud
ERU	Empresa de Renovación Urbana de Bogotá
ETB	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá
FBS	Función de bienestar social
FDS	Función de decisión social
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FEPS	Fondo de Equilibrio y Protección Social
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
Fopae	Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente (por su sigla en inglés)
GHV	El principio de George-Hotelling-Vickrey
Gloria	Iniciativa para la investigación y el seguimiento global de los ambientes alpinos
GMBA	Global Mountain Biodiversity Assessment del Programa Diversitas
GNV	Gas natural vehicular
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica (por su sigla en alemán)
IAA	Índice de alfabetización de adultos
ICA	Impuesto de industria, comercio y avisos
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICE	Índice de cobertura educativa bruta
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ICN	Ingresos corrientes de la nación
ICT	Instituto de Crédito Territorial
ICV	Índice de condiciones de vida
IDCT	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IDG	Índice de desarrollo humano relativo al género
IDH	Índice de desarrollo humano
IDH-Bogotá	Informe de Desarrollo Humano Bogotá 2008
IDHU	Índice de desarrollo humano urbano para Bogotá
Idpac	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
IE	Índice de educación
IED	Índice de educación igualmente distribuido
IEDF	Índice de educación de las mujeres
IEDM	Índice de educación de los hombres
IES	Instituciones de educación superior
IEV	Índice de esperanza de vida
IEVF	Índice de esperanza de vida de las mujeres
IEVM	Índice de esperanza de vida de los hombres
IID	Índice igualmente distribuido
IM	Índice de movilidad
IMP	Índice de movilidad promedio
INAP	Proyecto piloto nacional de adaptación al cambio climático (por su sigla en inglés)
INCI	Instituto Nacional para Ciegos
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
IP	Índice de parques
IPDF	Índice de participación de las mujeres en cargos legislativos
IPDM	Índice de participación de los hombres en cargos legislativos
IPG	Índice de potenciación de género
IPH	Índice de pobreza humana

IPIB	Índice del producto interno bruto
IPK	Índice del pasajeros transportados por kilómetro
IPLF	Índice de participación política de las mujeres
IPLM	Índice de participación política de los hombres
IPTF	Índice de participación de las mujeres en cargos profesionales y técnicos
IPTM	Índice de participación política de los hombres en cargos profesionales y técnicos
ISA	Interconexión Eléctrica S.A.
ISN	Índice de sobrevivencia de los niños menores de un año
ISR	Índice de segregación residencial
IU	Índice urbano
IVA	Impuesto al valor agregado
IY	Índice de ingresos
IYDAC	Ingreso disponible para la ampliación de las capacidades
IYF	Índice de ingreso de las mujeres
JAL	Junta administradora local
LGTB	Lesbianas, gays, transexuales y bisexuales
LI	Línea de indigencia
Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LP	Línea de pobreza
LSC	Lengua de señas colombiana
MASA	Municipios Asociados del Valle de Aburrá
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
MIGA	Agencia de Inversiones del Banco Mundial (por su sigla en inglés)
MIT	Instituto Tecnológico de Massachussets (por su sigla en inglés)
MPS	Ministerio de la Protección Social
MSR	Manejo social del riesgo
N	Número de pasajeros
NBER	National Bureau of Economic Research
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NTIC	Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (por su sigla en inglés)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPV	Organización Popular de Vivienda
PEID	Porcentaje equivalente igualmente distribuido
Petrobrás	Petróleo Brasileño S.A.
PG	Pacto Global
PGIR	Planes de gestión integral de residuos
PIB	Producto interno bruto
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PNDH	Programa Nacional de Desarrollo Humano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMCA	Plan de ordenamiento y manejo de cuencas
POS	Plan obligatorio de salud
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPP	Índice de paridad ( <i>purchasing power parity</i> )
Pread	Programa de excelencia ambiental distrital
Proexport	Oficina de Promoción de Exportaciones de Colombia
PYME	Pequeña y mediana empresa
RDM	Regla de decisión por mayoría
REC	Regla de elección colectiva
REP	Red de Energía del Perú
RSE	Responsabilidad social empresarial
RUPD	Registro único de población desplazada



SD	Sostenibilidad de la deuda
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDM	Secretaría Distrital de Movilidad
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SDPAE	Sistema para la prevención y atención de emergencias
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SHD	Secretaría de Hacienda Distrital
SIAC	Sistema de información ambiental para Colombia
SIJÍN	Seccional de Investigación Criminal
SINA	Sistema nacional ambiental
SIPSS	Sistema integral de protección y seguridad social
SIRE	Sistema de información para la gestión del riesgo
Sisbén	Sistema de identificación y selección de beneficiarios a los servicios de salud
SISD	Sistema de indicadores sociodemográficos
SITP	Sistema integrado de transporte público
SN	Sobrevivencia de los niños menores de un año
SND	Subsidios nacionales y distritales
SNPAD	Sistema nacional para la atención y prevención de desastres
SPA	Sistema penal acusatorio
SPD	Secretaría de Planeación Distrital
SPS	Sistema de protección social
SSR	Sistema social de riesgo
STT	Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá
SUIVD	Sistema unificado de información de violencia y delincuencia
TAA	Tasa de alfabetización de adultos
TEB	Tasa de cobertura educativa bruta
TIC	Tecnologías de la información y de la comunicación
TIMMS	International Mathematics and Science Study
TLC	Tratado de Libre Comercio
TM	Transmilenio
TND	Principales impuestos nacionales y distritales
TO	Tarifa operativa
TPC	Transporte público colectivo
TSN	Tasa de sobrevivencia de los niños menores de un año
TT	Tarifa técnica
TU	Tarifa al usuario
UNCRD	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (por su sigla en inglés)
Undesa	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)
UNDP	United Nations Development Programme
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por su sigla en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por su sigla en inglés)
UN-Hábitat	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNO	Unión Nacional de Oposición
UPAC	Unidad de poder adquisitivo constante
UPC	Unidad de pago por capitación
UPZ	Unidad de planeamiento zonal
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
UVR	Unidad de valor real
VAI	Valores agregados industriales
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
VIS	Vivienda de interés social
YDAC	Ingreso disponible para la ampliación de las capacidades
YI	Índice de ingresos
YYM	Índice de ingreso de las mujeres
YYH	Índice de ingreso de los hombres



## TABLA GENERAL

### MAPAS

3.1	Bogotá, Horas de viaje entre el sitio de vivienda y el sitio de trabajo, 2006	84
3.2	Bogotá, Horas de viaje entre el sitio de vivienda y el sitio de estudio, 2006	86
3.3	Bogotá, Densidad de los equipamientos. Personas por equipamiento, 2006	88
3.4	Bogotá, Densidad neta de las vías locales. Área de vías locales con respecto al área de la localidad, 2006	89
3.5	Bogotá, Densidad neta de vías arterias. Área de vías arterias con respecto al área de la localidad, 2006.	90
A.1	Bogotá, Índice de Desarrollo Humano Urbano Por localidades	326

### GRÁFICOS

4.1	Bogotá Matrícula oficial Según modalidad de administración, 1997-2006	136
4.2	Bogotá Composición de la tasa de mortalidad infantil Por mil nacidos vivos, 1999-2005	141
6.1	Percepción de situaciones de discriminación de la población en Bogotá	229
6.2	Porcentaje de práctica de actividades artísticas por grupo de edad	246
7.1	Bogotá Capacidad de pago (CP), o relación entre los intereses (i) y el ahorro operacional (s) 1990-2006	262
C.1	El ingreso disponible para la ampliación de las capacidades (YDAC): sus componentes básicos y el ingreso mensual por hogar (Pesos corrientes de 2007)	321
C.2	Versión no lineal del índice de desarrollo humano urbano	323

### CUADROS

1.1	Cuatro dimensiones de la ciudad y su relación con las oportunidades del desarrollo humano	36
-----	---	----



3.1	Índice de segregación residencial (ISR) (Por localidad. Tres formas de medir la segregación)	87
4.1	Incidencia de la pobreza Por línea de pobreza (LP), línea de indigencia (LI), necesidades básicas insatisfechas (NBI). Coeficiente de Gini	128
4.2	Bogotá Estructura de consumo por deciles Participación (%) del gasto destinado a cada bien en el ingreso, 2007	129
4.3	Bogotá Distribución de la población entre los regímenes subsidiado, contributivo y "vinculado" Número de personas y porcentaje, 1996-2005	140
4.4	Bogotá Gastos que hacen los distintos niveles de Gobierno Millones de pesos corrientes	150
4.5	Bogotá Gastos que hacen los distintos niveles de Gobierno Porcentaje del PIB de la capital	150
5.1	Elecciones de alcalde, concejo y JAL. Abstención y participación, (1988 - 2007)	170
6.1	Servicio de internet Conectividad por hogar, 2003 y 2007	241
7.1	Bogotá Ingresos e impuestos (millones de pesos corrientes) y porcentaje del Pib de Bogotá, 1990-2006	261
B.1	Índice de desarrollo humano (IDH) para Bogotá (2003 y 2007)	315
B.2	Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG) para Bogotá (2003 y 2007)	316
B.3	Índice de pobreza humana 2* (IPH-2*) para Bogotá (2003 y 2007)	317
B.4	Índice de potenciación de género (IPG) para Bogotá (2003 y 2007)	318
C.1	Bogotá y sus localidades Índice de desarrollo humano urbano (IDHU), 2007	324

## TABLAS

3.1	Funciones físico-espaciales de la administración pública según escala urbana	70
4.1	Funciones socioeconómicas de la administración distrital	119
5.1	Funciones públicas en la dimensión política	162
6.1	Funciones públicas en la dimensión cultural	222

## RECUADROS

1.1	Evocación sobre la conformación de las urbes	32
-----	--	----

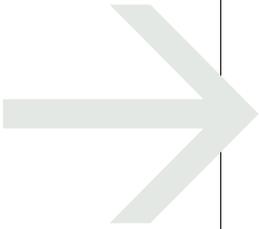
3.1	La plaza mayor	71
3.2	Soacha: ¿estallido urbano en el vecindario?	81
3.3	Movimiento ambiental en Bogotá: contrapeso a la explosión urbana y aporte a la democracia distrital	100
3.4	Cambio climático en Bogotá: una papa caliente	108
5.1	Mujeres en el Concejo: treinta años para reflexionar	167
5.2	Seguridad privada en Bogotá: amenazas y oportunidades	194
6.1	Diálogo sobre globalización y cultura en un mundo cada vez más urbano	238
6.2	Recomendaciones para el Canal Capital	247

#### RELATOS

	Construir el rompecabezas de los sueños <i>Jacqueline Moreno</i>	24
	En la ciudad no hay espacios para ciegos <i>Jorge Andrés Colmenares</i>	110
	La calle nos da de comer <i>Marcela Santos</i>	155
	No todos vivimos en una caja de cristal <i>María Alexandra Torres</i>	212
	Presencia indígena en Bogotá <i>Ati Quigua</i>	251

#### COLUMNAS EX ALCALDES

	Una ciudad con límites <i>Augusto Ramírez Ocampo</i>	39
	Bogotá en 2038: soñando la vida y la convivencia incluyente <i>Antanas Mockus</i>	63
	Bogotá en 2038: con identidad y autoestima <i>Enrique Peñalosa</i>	215
	Ciudad-región: una decisión política congelada <i>Jaime Castro</i>	270
	Bogotá futuro: más de lo mismo <i>Paul Bromberg</i>	294
	De Bogotá sin indiferencia a Bogotá sin exclusión <i>Luis Eduardo Garzón</i>	306



## AGRADECIMIENTOS A LOS COLABORADORES

Inspirado en el paradigma del desarrollo humano, este Informe de Desarrollo Humano *Bogotá, una apuesta por Colombia* se ha elaborado con la intención de acopiar muchos saberes sobre la ciudad y, en estricto sentido, su autoría es colectiva.

El Equipo Coordinador comenzó el proceso de consulta con unos presupuestos teóricos básicos. Luego los sometió a la crítica informada, mediante foros públicos temáticos, encuentros de expertos, conferencias de especialistas y trabajos de consultoría. Así, confirmó algunas certezas y descartó otras: abrió nuevos interrogantes, mostró paradojas, afinó interpretaciones, enriqueció hipótesis, ordenó prioridades, señaló omisiones, rescató propuestas del pasado y mostró opciones nuevas.

Por esto, a estas personas el Informe les presenta su especial agradecimiento.

### **A PNUD COLOMBIA**

Adolfo Álvarez  
Amparo Díaz  
Elizabeth Arciniégas  
Fernando Herrera  
Gabriel Amado  
Gemma Xarles  
Gloria Salazar  
Gustavo de Roux  
Juan Mayr  
Luis Daniel Campos  
Óscar Sánchez  
Paola Cainarca  
Paola Valderrama  
Sandra Guerrero

### **A UN-HÁBITAT**

Alfredo Bateman  
Andrés Alonso  
Fabio Giraldo  
Jon García  
Patricia Guzmán

**Al equipo de ONUSIDA encabezado por**  
Ricardo García

### **A LA OFICINA PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA)**

### **A LA CONTRALORÍA DISTRITAL**

Edith Cárdenas  
Óscar González Arana

### **AL INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO (IDCT 2003-2006)**

Ángela Sánchez  
Diana Carolina Aldana  
Edilney Zúñiga  
Elena Castillo  
Iván Martín  
Luis Fernando Martínez  
Luis Fernando Parra  
María Angélica Garzón  
María Clara Bejarano  
María Clara Leal  
Martha Senn  
Santiago Camargo  
Víctor Manuel Rodríguez

### **A LA SECRETARÍA DE CULTURA**

Catalina Ramírez

**AL OBSERVATORIO DE CULTURA  
URBANA COORDINADO POR**

Otty Patiño

**A LA SECRETARÍA  
DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

Jaime Martínez

Óscar Molina

Adriana Posada

Juan Carlos Ortega

**A LA VEEDURÍA DISTRITAL**

Adriano Torres Mantilla

Jaime Armando Gil Tovar

**A LOS ESPECIALISTAS DE LA SUBDIRECCIÓN DE  
ANÁLISIS SECTORIAL DE LA SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DISTRITAL**

**AL EQUIPO DE EDUCACIÓN CONTINUADA  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

**A LOS EXPERTOS EN FOROS Y CUADERNOS  
DEL IDH PARA BOGOTÁ**

Andrés Restrepo

Arturo Ardila Gómez

David Luna

Eduardo Duarte

Elkin Velásquez

Esperanza González

Fabio Giraldo

Fabio Velásquez

Fernando Rojas

Germán Camilo Lleras

Jaime Castro

Jairo Núñez

Jorge Acevedo

Luis Jorge Garay

Luz Marina Lorduy

Margarita Bueso

Martha Buriticá

Pablo Casas Dupuy

Paul Bromberg

Samuel Jaramillo

**A LOS CONFERENCISTAS DE LAS DOS EDICIONES DEL  
CURSO APRENDIENDO Y APREHENDIENDO A BOGOTÁ**

Alfonso Pérez Preciado

Antonia Agreda

Carlos Vicente de Roux

Claudia Hoshino

Fabián Sanabria

Javier Hernández

José Salazar

Juan Carlos del Castillo

Juan Fernando Peterson

Liliana Caballero

Luis Carlos Jiménez

Manuel Hernández

María Mercedes Maldonado

Mario Noriega

Mauricio Romero

Óscar Alfonso

Óscar Arcos

Saúl Pineda

**AL APORTE DE OTROS EXPERTOS**

Alba Cárdenas

Ana Lucía Raffo

Ana Luisa Flechas

Antanas Mockus

Beatriz Londoño Soto

Bernardo Pérez

Camila Ronderos Bernal

Camilo Andrés Tamayo

Carlos Barbosa

Carlos Alberto Cardona

Carlos Alberto Pineda

Carlos Moncada

César Vargas

Consuelo Corredor

David Melo

Deidamia García

Enrique Borda

Enrique Peñalosa

Evelyn Domínguez

Francisco Duque

Germán Camargo



Gustavo Wilches Chaux  
Herman Martínez Gómez  
Hernando Gómez Serrano  
Ismaél Molina  
Iván Buelvas  
Jairo Urdaneta  
Jesús Martín-Barbero  
Jorge Enrique Sáenz  
José Fernando Cardona  
Juan Agatón  
Juan Manuel Ospina  
Manuel Rodríguez Becerra  
María Virginia Angulo  
Milton Forero  
Natalia Escobar  
Olga Beatriz Gutiérrez  
Ómar Rincón  
Orlando Supelano  
Patricia González  
Raúl Benítez Ortega  
Rocío Londoño Botero  
Rubén Darío Ramírez  
Santiago Grillo  
Sívio Ruiz Grisales  
Sylvia Amaya

#### **A LOS PERIODISTAS**

Alejandro Giraldo - La UD 90.4 - Emisora de la Universidad Distrital  
Alejandro Lopera - Radio Nacional  
Alejandro Tibaúsa - Caracol Radio  
Álvaro Osorio - Canal Capital  
Álvaro Sierra - El Tiempo  
Amparo Peláez - Canal Capital  
Andrea Vargas - Emisora Kennedy  
Andrés Espejo - El Tiempo  
Andrés Rojas - Alcaldía Mayor  
Ariel Hincapié - Cablecentro-Telmex  
Carlos Mario Díaz - Citytv  
Carlos Muñoz - Canal Capital  
Carlos Sanabria - RCN Radio  
Constanza Vieira - Inter Press Service  
Darío Fernando Patiño - Caracol Televisión  
Darío Restrepo - Citytv  
Eduardo Hernández - Caracol Radio  
Ernesto Cortés - El Tiempo

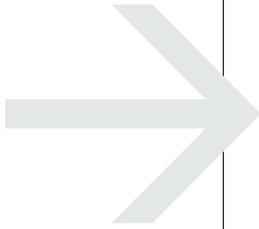
Fener Ortíz - El Nuevo Siglo  
Gloria Pinilla - Fundación Dos Mundos  
Helda Martínez - Inter Press Service  
Javier Teuta - Radio Policía Nacional  
Jesús Mauricio Collazos - Radio Santafé  
Jhon Jairo Ocampo - RCN Televisión  
Jorge Correa - El Tiempo  
Juan Guillermo Ríos - Emisora de la Policía Nacional  
Juan Manuel Fuentes - RCN Radio  
Leticia Forero - El Tiempo  
Libian Barreto - Caracol Radio  
Luis Guillermo Troya - Todelar Radio  
Luis Javier González - RCN Televisión  
Luis Segundo Gámez - La República  
Luz María Sierra - El Tiempo  
Luz Marina Giraldo - Caracol Televisión  
Manuel Prado - Canal Capital  
Marcela Rojas - Citytv  
María Camila Peña - El Espectador  
María Mercedes Tello - UN Radio  
Mario Gerardino - Capital Radio  
Natalia Rey - Actualidad Colombiana  
Olga Acosta - CM& Televisión  
Patricia Gómez Medina - Canal Uno  
Roberto Pombo - El Tiempo  
Ronald Ramírez - Citytv  
Víctor Diusabá - Colprensa  
Víctor Vargas - El Tiempo  
Yanelda Jaimes - Caracol Radio  
Yesid Lancheros - El Tiempo  
Yolanda Gómez - eltiempo.com  
Yolanda Ruiz - Caracol Radio

#### **A LA EDITORIAL EL MALPENSANTE**

Claudia Bedoya  
María José Mantilla  
Mario Jursich

#### **AL EQUIPO DE RADAR CREATIVO**

Fernando Dueñas Peña  
Gabriel Restrepo Díaz  
Luis Arturo Garzón Escobar



## PARTICIPANTES

# EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTÁ

### Los Informes de Desarrollo Humano son mucho más que un libro.

Este texto es apenas la manera más ordenada posible de devolverle a la ciudad el conocimiento que de ella tienen todas las personas e instituciones que, en diversos grados y modos, participaron en el proceso de consulta y diálogo público auspiciado por el Equipo Coordinador, en cumplimiento de la política corporativa del PNUD.

La publicación del Informe no es el fin del proceso de diálogo y consulta si no una incitación a continuarlo. Confiamos en que en él se reconozcan los aportes de quienes respondieron al llamado del Equipo Coordinador y ofrecieron con generosidad su concurso. La publicación del Informe es pues el mejor reconocimiento que podemos hacerles. Nuestra aspiración es seguir contando con todos ellos para agitar ahora un debate cualificado sobre cómo es posible acercar más a Bogotá hacia el desarrollo humano.

#### EN VARIAS REUNIONES Y ENCUENTROS CONVOCADOS POR EL IDH-BOGOTÁ

Adriana de los Ríos  
Adriana Rodríguez  
Ahalia Quintero  
Alberto Maldonado  
Alejandro Florián  
Alexandra Rodríguez  
Álvaro Argote  
Amparo Barbosa Navas  
Ana Lucía Cortés  
Andrés Moya  
Ángela Escallón  
Angélica Marín Agudelo  
Angélica Lozano Correa  
Antonio Galán  
Antonio Sanguino  
Bruno Díaz  
Carlos Baena  
Camilo González Posso  
Carlos Becerra  
Carlos Córdoba  
Carlos Eduardo Mendoza  
Carlos Eduardo Guevara  
Carlos Emilio Betancourt  
Carlos Ernesto Escobar  
Carlos Jairo Piedra  
Carlos Alberto Sandoval

Claudia Carrizosa  
Darío Hidalgo  
Diana del Pilar Morales  
Diana Magally Medina  
Diana Torres  
Edgar Alfonso Torrado  
Eduardo Díaz Uribe  
Eduardo Uribe  
Enrique Ramírez  
Ernesto Parada  
Fabio Sánchez  
Fernando Rey  
Fernando Rojas Parra  
Flor Paulina Donado  
Francisco Cajiao  
Francisco Ceballos  
Francisco Miranda  
Germán Ávila  
Germán Nova  
Gilma Jiménez  
Gladys Alexandra Cárdenas  
Gladys Mora  
Gloria Oramas  
Héctor Pineda  
Héctor Riveros Serrato  
Hugo Acero Velásquez  
Hugo López  
Humberto Lizarazo  
Jacqueline Londoño

Jaime Armando Gil Tovar  
Jaime Ortiz  
Jaime Torres  
Javier Darío Vélez  
John Karakatsiani  
John Sudarsky  
John Wilson Buitrago  
Jorge Gaitán  
Jorge Matiz  
Jorge Enrique Vargas  
José Eslava  
José Armando Rodríguez  
Josué Gastelbondo  
Juan Carlos Flórez  
Juan Pablo Ossa  
Julio Roberto Piza  
Julio Torres  
Justo Germán Bermúdez  
Laureano García Perea  
Libardo Sarmiento  
Liliana Mesías  
Lorena Suárez  
Lucía Mena  
Luz Ángela Mondragón  
Magnolia Agudelo Velásquez  
Marcela Gómez  
Margarita Vega  
María Angélica Tovar  
María Catherine Mateus



María Fernanda Rojas  
 María Isabel Nieto  
 María Teresa Hoyos  
 María Victoria Llorente  
 Marina Camargo  
 Mario Hernández  
 Mario Suárez Melo  
 Martha Cardozo  
 Martha Lucía Cruz  
 Martha Jáuregui  
 Martha Madrid  
 Mauricio Vasco  
 Mercedes del Carmen Ríos  
 Natalia Millán  
 Nora Morales  
 Norma Gálvez  
 Nubia Rodríguez Rubio  
 Octavio Fajardo  
 Olga Lucía Acosta  
 Olga Beatriz Gutiérrez  
 Olga Isaza de Francisco  
 Orlando Parada  
 Orlando Santiesteban  
 Óscar Iván Cuervo  
 Óscar Fresneda  
 Patricia Rentería  
 Pedro Antonio Díaz  
 Pedro Pinilla  
 Pedro Rodríguez  
 Rafael Henao  
 Rafael Hernández  
 Rafael Merchán  
 Ricardo Ayala  
 Ricardo Bonilla  
 Ricardo Montezuma  
 Roberto González  
 Sandra Murcia  
 Sandra Jaramillo  
 Susana Schuster  
 Uriel Coy  
 Vanessa Rincón Rueda  
 Yency Contreras

**PRIMERA VERSIÓN-EDICIÓN**

*Curso Aprendiendo y aprehendiendo  
 a Bogotá*  
 19 de octubre al 14 de diciembre  
 de 2006

Adaines MacDaniel  
 Alberto Camilo Suárez  
 Alberto Maldonado  
 Alejandra Giraldo  
 Alejandro Ávila Palacios  
 Alfredo Bateman  
 Álvaro Molina  
 Álvaro Pérez  
 Amanda Granados  
 Amanda Velásquez  
 Aminta Fernández  
 Amparo Piedrahíta  
 Ana Lucía Rodríguez de la Rosa  
 Ana Mireya Botero  
 Andrea Vargas  
 Andrés Alonso  
 Ángela Fonseca  
 Ani Sánchez Lupo

Astrid Elena Villegas  
 Aura María Beltrán  
 Bárbara Vergara  
 Carlos Raúl Jiménez  
 Camila Ronderos  
 Camilo Andrés Páez  
 Carlos Alberto Cardona  
 Carlos Alberto Salinas  
 Carlos Andrés Llanos  
 Carlos Córdoba  
 Carlos Julio Castro  
 Carlos Julio Cuervo  
 Carlos Julio Quintero López  
 Carlos Mario Estrada  
 Carlos Martínez  
 Carmenza Orjuela Hernández  
 Catalina Hoyos  
 Cecilia Posada Escobar  
 Cesar Augusto Afanador  
 Claudia Hoshino  
 Claudia María Ramírez  
 Constanza Vieira  
 Daniel Garibello  
 Darío Aguirre  
 Darío Alfonso Escobar  
 Darío Bustamante Estrada  
 David Felipe Bernal  
 Diego Giraldo  
 Diego Peña  
 Diego Suárez Nieto  
 Fabio Rivera  
 Francisco Vanegas  
 Gabriel Amado  
 Germán Orlando Mejía  
 Giovanni Bedoya  
 Gladys Beltrán  
 Gloria Estella Veloza  
 Gloria López Jaramillo  
 Gustavo Peralta  
 Helena Yolanda Cabeza  
 Helvert Marroquín  
 Henry Oswaldo Garzón  
 Humberto Suárez  
 Ignacio Barrantes  
 Inés Pérez  
 Ingrid Herrera  
 Isabel Acosta Cortes  
 Isabella Tovar  
 Isaías Soler  
 Ivonne Pardo  
 Juan María Fonnegra  
 Jaime Alberto Muñoz  
 Jairo Currea  
 Jairo Morales  
 Janeth López  
 Javier Darío Vélez  
 Jimmy Pinto García  
 Johana González Correa  
 Johanna Flórez  
 Jon García  
 Jorge Alberto Guerrero  
 Jorge Antonio Benavides  
 Jorge León Téllez  
 José Aristides Corredor  
 José Ayala Melgarejo  
 José Eduardo Vargas

José Ernesto Martínez  
 José Joaquín Solarte  
 José Martín Salas García  
 José Miguel Alba Castro  
 José Orlando Supelano  
 José Román Riveros  
 Joseph Strasser  
 Juan Carlos Montaña  
 Juan Domingo Rojas  
 Juan Manuel Zúñiga  
 Juan Pablo Díaz  
 Juan Ramón Martínez  
 Julia Paola García  
 Julián Ernesto Balaguera  
 Julio de los Reyes  
 Julio Pineda Salazar  
 Laura Zapata Barrera  
 Leidy Montero  
 Leonardo Ruiz  
 Liliana Bohórquez  
 Lucía Bohórquez  
 Lucy Romero Vargas  
 Luis Alejandro Tibaduiza  
 Luis Enrique Cruz Ibáñez  
 Luis Felipe Chaparro  
 Luis Fernando Giraldo  
 Luis Gabriel Roa  
 Luisa Fernanda Delghams  
 Luz Dary León  
 Luz Marina Gaona  
 Magda Veloza Serrato  
 Manuel T. Fernández  
 María Bárbara Silva  
 María del Socorro Zambrano  
 María Elena Rodríguez  
 María Eugenia Nieto  
 María Fernanda Prieto  
 María Jimena Charry  
 María Virginia Carrero  
 Mario Alberto Hernández  
 Mario César Gómez  
 Mario Gerardino  
 Mario Vargas  
 Marisol Forero  
 Marta Eliza Matamoros  
 Martha Eugenia Hernández  
 Martha Sofía Ardila  
 Mary Alejandra Romero  
 Mathusalam Pantevis  
 Mauricio Hernández  
 Mauricio Murcia  
 Mauricio Rico Ospina  
 Melquisedec Bernal  
 Myriam Bautista  
 Moisés Zea Díaz  
 Mónica Certain  
 Myriam Sáenz Castro  
 Natalia Carvajal  
 Natalia Millán  
 Natalia Rey Carvajal  
 Néstor Rodríguez  
 Norberto Clavijo Cuéllar  
 Olga Lucía Jiménez  
 Olga Restrepo Quintero  
 Ómar García Sánchez  
 Óscar González

Óscar Saúl Cortes  
Pablo Parra Sancristobal  
Patricia Lizarazo  
Patricia Rivera  
Patricio Parra Perdomo  
Pedro Ávila Orjuela  
Pedro David Urrego  
Pedro José Ramírez  
Pedro Nel Pineda  
Pedro Ricardo Lizarazo  
Piedad Caballero  
Pilar Fandiño  
Rafael Galindo  
Rafael Pérez  
Rafael Velásquez  
Raúl Quiñónez  
Ricardo Rodríguez  
Rocío González Leal  
Rodolfo García  
Román Alfonso Olaya  
Rosa Margarita Figueredo  
Sandra Patricia Cícua  
Sandra Yesenia Fajardo  
Sigifredo Serrano  
Stella Garnica  
Vanessa Rincón Rueda  
Víctor Miguel Polo  
Viviana Bohórquez

#### SEGUNDA VERSIÓN-EDICIÓN

*Curso Aprendiendo y aprehendiendo  
a Bogotá*

20 de marzo al 19 de junio de 2007

Adriana Almonacid  
Adriana Núñez  
Adriana Poveda  
Adriana Salazar  
Alba Ángel  
Aleixandre Tovar  
Alejandra Millán  
Alexa Corena  
Alexandra Torres  
Alfonso Murcia  
Alfonso Zamudio  
Alfredo Cárdenas  
Alfredo Perea  
Álvaro David  
Álvaro Negrete  
Álvaro Sarria  
Álvaro Villarraga  
Amparo Jiménez  
Ana Parada  
Anaí Ospina  
Andrés Ramírez  
Ángela Castillo  
Ángela del Pilar Torres  
Ángela Navarro  
Ángela Olaya  
Angélica Areiza  
Angélica Triviño  
Antonio Ruiz  
Arbey Ortiz  
Armando Ruiz  
Aura Beltrán  
Aura Suescún

Aurora Serrato  
Bárbara Cepeda  
Bernardo Córdoba  
Betsy Leal  
Betty Molina  
Blanca Montoya  
Camilo Andrés Rojas  
Camilo Árevalo  
Camilo Jaimes  
Camilo Torres  
Camilo Urbano  
Carlos Arias  
Carlos Colorado  
Carlos Quintana  
Carlos Vargas  
Carmen Gamboa  
Carmen Pulido  
Carmenza Polanco  
Carolina Cardona  
Carolina Ramírez  
Carolina Rey  
Cecilia García  
Clara Fajardo  
Clara Paola Cárdenas  
Claudia Enelia Arboleda  
Claudia Bedoya  
Claudia Mora  
Claudio Sotomayor  
Consuelo Caranton  
Cristina Castro  
Daniel Gama  
Daniel Noriega  
Daniel Orjuela  
Dany García  
Darío Escobar  
Dayana Moreno  
Deccy Argüello  
Deiro Martínez  
Diana Cuéllar  
Diego Barbosa  
Diego Bejarano  
Divia Marcela Bahamón  
Edgar Camacho  
Edgar Cárdenas  
Edgar Pérez  
Edgard Morales  
Edilso Mercado  
Edsson Chicaeme  
Eduardo Peña  
Eduardo Suárez  
Edwin Rubio  
Elizabeth Pino  
Elsa Rodríguez  
Esperanza Garay  
Esperanza Márquez  
Esteban Muñoz  
Estella Sánchez  
Evidalia Carrillo  
Excebel Méndez  
Fabiola Latorre  
Fanny Linares  
Farley Saldaña  
Federico Pérez  
Francia Barrero  
Francisco Sanabria  
Francisco Tovar

Fredy Zapata  
Frenly Martínez  
Gabriel Prieto  
Gelber Bautista  
Germán Rodríguez  
Gina Romero  
Gloria Agudelo  
Gloria Ángel  
Gloria Córdoba  
Gloria Guerrero  
Gloria Largo  
Gloria Nova  
Gustavo de la Peña  
Hans Castillo  
Harold Valencia  
Héctor Olaya  
Héctor Rusinque  
Helena Cabeza  
Henry Montaña  
Henry Quintero  
Hernán Herrera  
Hernando Vargas  
Hilda Ardila  
Hugo Rojas  
Idelfonso Rojas  
Irene Corredor  
Irma Pulido  
Isabel Mariño  
Israel Rodríguez  
Iván Cely  
Jaime Cabrejo  
Jaime Rodríguez  
Jairo Hernández  
Jairo Orozco  
Janeth Cardona  
Janeth Valero  
Javier Huertas  
Jhon Martínez  
Jhonatan Cabrera  
Jorge Escobar  
Jorge Gutiérrez  
Jorge Rodríguez  
Jorge Sánchez  
Jorge Trujillo  
Jorge Villamil  
José Oliveros  
José Rojas  
José Villarraga  
Juan Bojaca  
Juan Mayorga  
Juan Romero  
Juber Martínez  
Julia Gómez  
Julián Barbosa  
Juliana Cuervo  
Julio César de los Reyes  
Julio Hurtado  
Laura Abreu  
Laura Castillo  
Laura Medina  
Laura Silva  
Ledis Ospina  
Lenín Dávila  
Leonardo Monsalve  
Leonardo Sanmiguel  
Leonor Serrano



Libia Calderón  
Ligia Ardila  
Lilian Pineda  
Liliana Ruiz  
Lira Rodríguez  
Liz Adriana Bautista  
Lorena Cubides  
Lucio Ruiz  
Luis Alfonso  
Luis Carrillo  
Luis Eduardo Celis  
Luis Javier Blanco  
Luis Munard  
Luis Quintero  
Luis Ramírez  
Luis Tascón  
Luisa Castellanos  
Luz Marina Carvajal  
Luz Mery Palacios  
Luz Valenzuela  
Lyda Ruiz  
Magaly Pabón  
Magnolia Arango  
Manuel Álvarez  
Manuel Arias  
Manuel Lara  
Marcela Arias  
Marcela Jaramillo  
Marco González  
Margarita Barraquer  
Margarita Delgado  
Margarita Echeverry  
Margarita Ruiz  
María Andrea Rondón  
María Árevalo  
María Bolívar  
María de Riveros  
María del Pilar Buitrago  
María Domínguez  
María Escobar  
María González  
María López  
María Montes  
María Peña  
María Rincón  
María Tamayo  
María Vargas  
Mariana Gómez  
Mariano Torres  
Mario González  
Maritza Sánchez  
Marlen Sierra  
Martha Molina  
Mary Velázquez  
Mary Sanín  
Matilde Ortiz  
Mauricio Pinzón  
Mauricio Rico Ospina  
Mercedes Trujillo  
Mery Martínez  
Miguel Vanegas  
Mireya Almeciga  
Miriam Liscano  
Mónica Pardo  
Nancy Garcés  
Nancy Londoño

Narzha Gómez  
Nelly Cano  
Nelly Gamboa  
Nicolás Martínez  
Nilsa Orozco  
Nini Cortez  
Norberto Clavijo  
Nury Piragauta  
Olga Goyeneche  
Olivia Peña  
Orlando Camelo  
Orlando Guete  
Óscar Cortez  
Óscar Moreno  
Óscar Sánchez Jiménez  
Paola Avilan  
Paola Carvajal  
Paola Gaviria  
Paula Orozco  
Paula Quiñones  
Pedro Lancheros  
Pedro Ramírez  
Piedad Hoyos  
Pío Jiménez  
Rafael Molano  
Raúl Angulo  
Raúl Benítez  
René Narváez  
Ricardo Agudelo  
Ricardo Villalobos  
Roberto Agudelo  
Roberto Vásquez  
Rodrigo Escobar  
Rodrigo González  
Rosalba Beltrán  
Ruby Esther León  
Ruth Gómez  
Sandra Castellanos  
Sandra Contreras  
Sandra Coy  
Sandra Flórez  
Sandra Higuera  
Sandra León  
Sandra Morales  
Sandra Ruiz  
Sara Arias  
Sayed Vanegas  
Sergio Ángel  
Sergio Fernández  
Sharon Benrey  
Shirley Rodríguez  
Sonia Rodríguez  
Soraida Cano  
Stella Sánchez  
Tatiana Briceño  
Tatiana Sánchez  
Teresa Machado  
Víctor León  
Viviana Sánchez  
William Chilatra  
William Hernández  
Wilson Bonilla  
Xiomara Castellanos  
Yamile Rodelo  
Yannet Perilla  
Yanneth Amaya

Yasmin Muñoz  
Yenny González  
Yenny Roa  
Yolanda Zárate

#### CURSOS DIRIGIDOS A EDILES

Herramientas para una gestión pública local democrática, humana y eficiente

20 de noviembre y 13 de diciembre de 2007

Presupuestación local y desarrollo 3 y 26 de junio de 2008

Abel Galindo Vergara  
Adriana Patricia Sierra  
Álvaro Amaya  
Álvaro Castillo  
Ana Cristina Ramos  
Ana María García  
Ana María Paredes  
Andrea Carolina Chávez  
Andrés Mayorquino  
Arnaldo Hoyos  
Astrid García Bedoya  
Augusto Echeverry  
Aurelio Silva Rodríguez  
Blanca Dilia Moreno  
Blanca Estela Velandia  
Camilo Gaviria Ruiz  
Carlos Alberto Arteaga  
Carlos Alberto Carreño  
Carlos Alberto Salamanca  
Carlos Arturo Remolina  
Carlos Gabriel Camacho  
Carmenza Téllez  
Carolina Novoa Mendoza  
César Alfonso García  
César Moreno  
Christian González  
Claudia Patricia Rodríguez  
Clemencia Ávila Nichols  
Daniel Ibarguen Mosquera  
Diana Alejandra Rodríguez  
Diana Alexandra Olaya  
Diana Beltrán  
Diana Henao  
Diego Alejandro Ríos  
Edgar Ernesto Riveros  
Edgar Felipe Mancera  
Edgar Ordóñez Saavedra  
Edna Jaqueline Arteaga  
Eduardo Gómez Ruiz  
Edwin Oswaldo Peña  
Emily Marichal  
Ernesto Iván Sánchez  
Fabio O. Bulla  
Fanny Marina Jiménez  
Félix Eduardo Piñeros  
Fernando Vásquez Bustos  
Fernando Zuluaga Flórez  
Francisco Pedraza  
Gabriel Rondón Prada  
Gerardo Montero Doza  
Germán Rosas  
Gigliola Romero Bernal  
Gina Alexandra Erazo

Gloria Concepción Castillo  
Gloria Elsy Díaz  
Gloria Esperanza Hernández  
Gloria Oramas  
Guillermo Humberto Bastidas  
Gustavo Tavera Bohórquez  
Héctor Cárdenas  
Héctor Guayará  
Héctor Rincón Ardila  
Héctor Tovar Ordóñez  
Hernán Chaves Torres  
Hernando Ávila  
Hernando Parrado Rivera  
Humberto Urias Sierra  
Inés García De Parada  
Ingrid Karen Olsson  
Iván Díaz Tamayo  
Iván Guillermo Mendoza  
Jaime Alberto Muñoz  
Jairo Gómez Ramos  
Jairo Orlando Jaramillo  
Jorge Cáceres  
Jorge Enrique Pérez  
Jorge Enrique Roncancio  
Jorge Enrique Rosiasco  
Jorge Sánchez Parra  
José Armando Ruiz Calderón  
José David Castellanos  
José Farid Polania  
José Gómez Botero  
Juan Carlos Becerra  
Juan Carlos Triana  
Juan Felipe Grillo  
Juan Sebastián Romero  
Julio Corva  
Julio Ramírez Choachi  
Julio Ramón Acosta  
Leonardo Amaya Bernal  
Leonardo Ortiz Mendieta  
Libardo Asprilla  
Lida Martínez Velazco  
Lilía Avella Bojacá  
Liliana Alfonso Jaimés  
Luis Alberto González Contreras  
Luis Alfonso Acevedo Castaño  
Luis Alfonso Miranda Rodríguez  
Luis Alfredo Jiménez  
Luis Eduardo Espitia  
Luis Enrique Caicedo  
Luis Fernando Betancourt  
Luis Fernando Garzón  
Luis Hernando Parra  
Luisa Fernanda Trujillo  
Luz Heidi Quiroga  
Marcia Helena Barrios  
Marco Antonio Jiménez  
María Belisa Cárdenas de Cárdenas  
María Fernanda Rojas  
María Guadalupe Chaves  
María Jeréz  
María Magdalena Varón  
María Mercedes Guzmán  
María Romelia Gómez  
María Victoria Iannini de Berger  
Mariano Briceño Cortés  
Mariano Charlarca Santa

Marly Cartagena  
Martha Esperanza Martínez  
Mauricio Rey  
Melco Hernández González  
Miller José Rocha Flórez  
Morgan Doria Paternina  
Myriam Fanny Cortes  
Nancy Bibiana Roa  
Necty Echeverry de Granados  
Nelson Velasco  
Nixon Moreno  
Noel Santamaría Jeréz  
Nohora Peña Granados  
Numael Roldán Padilla  
Olga Lucía Villareal  
Omar Augusto Velásquez  
Omar Cárdenas  
Omar Guillermo Moreno  
Omar López  
Orlando Quintero García  
Patricia Niño Sánchez  
Pedro Julián López  
Quena Ribadeneira Niño  
René Javier Buitrago  
Ricardo Rivera  
Ricardo Zambrano  
Richard Mejía Ríos  
Rigoberto Esquivel  
Roberto Leguizamón  
Rosembert Ovalle Maldonado  
Rubén Antonio Paz  
Sandra Milena Jiménez  
Sandra Patricia Vallejo  
Susana Schuster  
Víctor Manuel Sáenz Ruiz  
Víctor Silva  
Walter Moreno  
William Antonio Poveda  
William Barreto  
William Ernesto Lancheros  
William Fernando Díaz  
William Moreno  
Wilmar Díaz  
Yesid García Beltrán  
Yobany Montilla Meza  
Yuly Natali Peña

**DIPLOMADO EN PLANEACIÓN  
TERRITORIAL Y DESARROLLO  
HUMANO DIRIGIDO AL CONSEJO  
TERRITORIAL DE PLANEACIÓN (CTP)**

29 de mayo al 27 de junio de 2008

Adriana Daza Suárez  
Alejandro Paz Torres  
Álvaro Amaris Rojas  
Ana Celia Sabogal  
Andrea Jiménez  
Andrés F. Vacca  
Ángela Yasmyth Ceron  
Asunción Reales Martínez  
Aura Herminia Suescun  
Carlos Arturo Castro  
Carlos Arturo Remolina  
Carlos Arturo Santander  
Carlos Hernán Corredor

Carlos Humberto González  
Carlos Mario Agudelo  
Cesar Henry Moreno  
Chipay Casas López  
Claudia Díaz Remolina  
David Cristancho  
Dennis Dossan Márquez  
Diego Hernando Molano  
Doris Josefina Orjuela  
Edgar Goyeneche Muñoz  
Edgar Torrejano Cárdenas  
Eduardo Díaz  
Eleana Castillo  
Esmeralda Guerra Pérez  
Federico de Jesús Bula  
Fernando Gómez Paiba  
Flor María Hernández  
Francisco Fernando Amaranto  
Germán Roberto Díaz  
Gilberto Muñoz  
Gloria Amparo Rosas  
Gloria Esperanza Narváez  
Guillermo Vela Vela  
Gustavo Cubides  
Gustavo Medina  
Héctor Aristóbulo León  
Herman Martínez Gómez  
Hevert Sterling Sánchez  
Hilda García  
Horacio Vargas Valencia  
Ingrid Rocío Torres  
Irma Lucía Rodríguez  
Iván David Pachón  
Jaime Rodríguez  
Jair Antonio Hernández  
Javier Francisco Rodríguez  
Javier Mauricio Barrios  
Johanni Javier Morales  
Jorge Camilo Claro  
Jorge Enrique Escobar  
Jorge Enrique Sastoque  
Jormmy Maritza Machado  
José Armando Ruiz  
José Farid Polania  
José Francisco Quiroz  
José Roque Cabuya  
José Vicente Pachón  
Juan Carlos Garzón  
Juan Francisco Mayorga  
Juan Luis Moreno  
Julio Ramírez Choachi  
Katerine del Carmen Serrano  
Laura Milena Buitrago  
Luis José Pinilla  
Luis Miguel Moreno  
Luisa Fernanda Trujillo  
Luz Mery Palacios  
Luz Stella Carrero  
María Cristina Monroy  
María Dolores Moreno  
María Margarita Moreno  
María Stella Hernández  
Marina del Carmen Camargo  
Marina Talero Monroy  
Mario Serrano  
Martín Dussan



Mauricio Armando Rico  
Mauricio Hernández Cáceres  
Nidia Andrea Vanegas  
Nidia Marlen Díaz  
Nidya Janethe Pinilla  
Noel Santamaría Jérez  
Ordubay Guerra  
Orlando Gómez Romero  
Patricia Pérez Llanos  
Patricia Pulido Pinzón  
Paulina Triviño  
Pedro Javier Dorani  
Rafael Antonio Duque  
Raúl Amaya  
Rebeca Esperanza de la Parra  
Reinel Rey Rodríguez  
Ricardo Agudelo Sedano  
Ricardo Nanclores  
Rocío del Pilar Ramos  
Rodolfo García Peña  
Rodrigo Hernán Acosta  
Rodrigo Montañés Mora  
Rosa Delia Gómez  
Rosa Emilia Salamanca  
Rosalba Castiblanco Plazas  
Sandra Viviana Penagos  
Shirley Castillo  
Víctor Julio Carrero  
Victoria Elvira Neuta  
Yanina Ibeth Muñoz  
Yazmín Alcira Muñoz

**RED DE MULTIPLICADORES  
DEL IDH-BOGOTÁ**

Aída Lucía Contreras  
Alba Zoraida Ángel  
Alejandra Dulcey Garrido  
Alejandro Salas  
Alexa Corena  
Aleyda Ortega  
Alfa María Contreras  
Álvaro Chavarro  
Ana María Rivero  
Ana Rosa Ramírez  
Andrés Avendaño  
Ángela María Sepúlveda  
Angélica Charry  
Angie Carolina Torres  
Ann Catherin Ruiz  
Aracely Garzón Rincón  
Ariela Gallo Bernal  
Armando Ruiz Calderón  
Asunción Reales Martínez  
Aura Fernández Guerra  
Aura Suescun  
Aurora Serrato  
Camilo E. Rodríguez  
Carlos Arturo Quintana  
Carlos Ayala  
Carlos H. González

Carlos Mayorga  
Carolina López  
Carolina María Ramírez  
Catalina López Cifuentes  
Catalina Santos  
Catalina Villarraga  
César Augusto Gómez  
Clara Paola Cárdenas  
Clara Pulido Rivera  
Dani Advincula  
Darío Dangond  
Darwin Torres  
David Fajardo  
David Felipe Bernal  
Dayana Carolina Moreno  
Diana Rocío Tovar  
Diego Andrés Almonacid  
Diego Iván Niño  
Divia Marcela Bahamón  
Diyanire Castañeda Gutiérrez  
Edwin Hernández  
Edwin Jaramillo  
Elena Gallo Bernal  
Elizabet Flores  
Emel Contreras  
Emel Correa  
Esteban Muñoz Murillo  
Esther Sofía Rubiano  
Fabio Alberto Pachón  
Fernando Gómez  
Fernando Tascón  
Fernando Zuluaga  
Franceline Lozano Sánchez  
Francy Milena Alba Abril  
Freddy García Quiroga  
Freddy Leonardo Vásquez  
Gabriel E. Prieto  
Gabriel Rodríguez  
Germán Enrique Cifuentes  
Germán Perea  
Gilberto Guiza  
Gilberto Muñoz  
Gildardo Obando  
Gustavo Cárdenas  
Heidy Johana Hinestroza  
Helena Gallo Bernal  
Herminio Calero  
Hernán Darío Mojica  
Hernando Malpica  
Iliana Espitia  
Irma Lucía Rodríguez  
Isabella Tovar  
Jaime Andrés Betancourt  
Jamer Acosta Calderón  
Jeniffer Ocampo  
Jonathan Álvarez  
Jorge Augusto Hernández  
Jorge Eduardo Castro  
Jorge Escobar  
Jorge Iván Giraldo

José Edilberto Ramos  
Juan David Segura  
Juan Francisco Mayorca  
Juan Fredy Rozo  
Juan Sebastián Romero  
Lázaro Ramírez Salazar  
Leonardo Arias  
Leonardo Quintero  
Lucía Fernanda Guerrero  
Lucy S. Beltrán  
Luisa Farfán  
Luis Ángel Peña  
Luis Benítez  
Luis Tascosche Tascón  
Luisa Fernanda Montealegre  
Luisa Fernanda Useche  
Luz Dary Vega  
Luz Mery Palacios  
Magda Cárdenas  
Manuel José Medina  
Manuel Vicente Arévalo  
Manuel Rivera  
Marcela Pereira  
Margarita Delgado  
María Fernanda Rojas  
María Victoria Miranda  
Maryuri Bonilla  
Miguel Ángel Jaimes  
Miguel Gustavo Vanegas  
Myriam Barbosa Rosales  
Nancy Londoño  
Nelson H. Carrillo Mojica  
Olga Cristina Bautista  
Olga Goyeneche Quintana  
Omaira Patricia Giraldo  
Omar Cárdenas  
Oscar Urriago  
Pablo César Pacheco  
Paola Andrea Gaviria  
Paula González  
Ricardo Torres Sosa  
Rubén Darío Monroy  
Sandra Johanna Rodríguez  
Tatiana Porras  
Vanessa Rincón Rueda  
Víctor Galindo  
Weimar Ayala Duarte  
Werner Eduardo Roncancio  
Wilmar Roa  
Wilson Molina  
Xiomara Segura  
Yazmín Muñoz Cárdenas  
Yeidy Ibagué  
Yuri Orozco Chavarro





La transformación de Bogotá depende de la capacidad de su gente y de sus instituciones de asignarle al futuro una condición específica: el desarrollo humano.

Este futuro exige políticas públicas que defiendan el interés general de la ciudad sin conculcar los derechos de las personas, que promuevan oportunidades para quienes viven con discapacidad o en situación de vulnerabilidad, que garanticen la equidad de géneros y que propicien modelos de producción, consumo y gestión del suelo, y que sean compatibles con el uso sostenible de los recursos y servicios ambientales.

Y el futuro de Bogotá –con desarrollo humano–, requiere consolidar relaciones armoniosas y solidarias con las ciudades más pequeñas que la circundan y con la nación, los empresarios, la sociedad civil y la comunidad internacional. Es necesario que los avances en el desarrollo humano de la capital vayan a la par con el mejoramiento de la calidad de vida de los municipios vecinos.

El Informe de Desarrollo Humano 2008 *Bogotá, una apuesta por Colombia* es una mirada plural y ordenada de saberes sobre la ciudad y, por tanto, dista mucho de un texto hecho por “sabios” o “iluminados”. Aquí se encuentra la información suficiente para animar un debate público sobre cómo la ciudad puede seguir transformándose con el sello del desarrollo humano.

Confiamos en que este documento brinde los elementos necesarios para poner en marcha esa empresa colectiva, lo probado en otras latitudes para aprovechar la experiencia ajena, lo logrado localmente para seguir construyendo sobre lo construido, lo que han argumentado los académicos para avalar o descartar las intuiciones sobre la ciudad y, en consecuencia, proceder con celeridad y certeza en la dirección escogida.