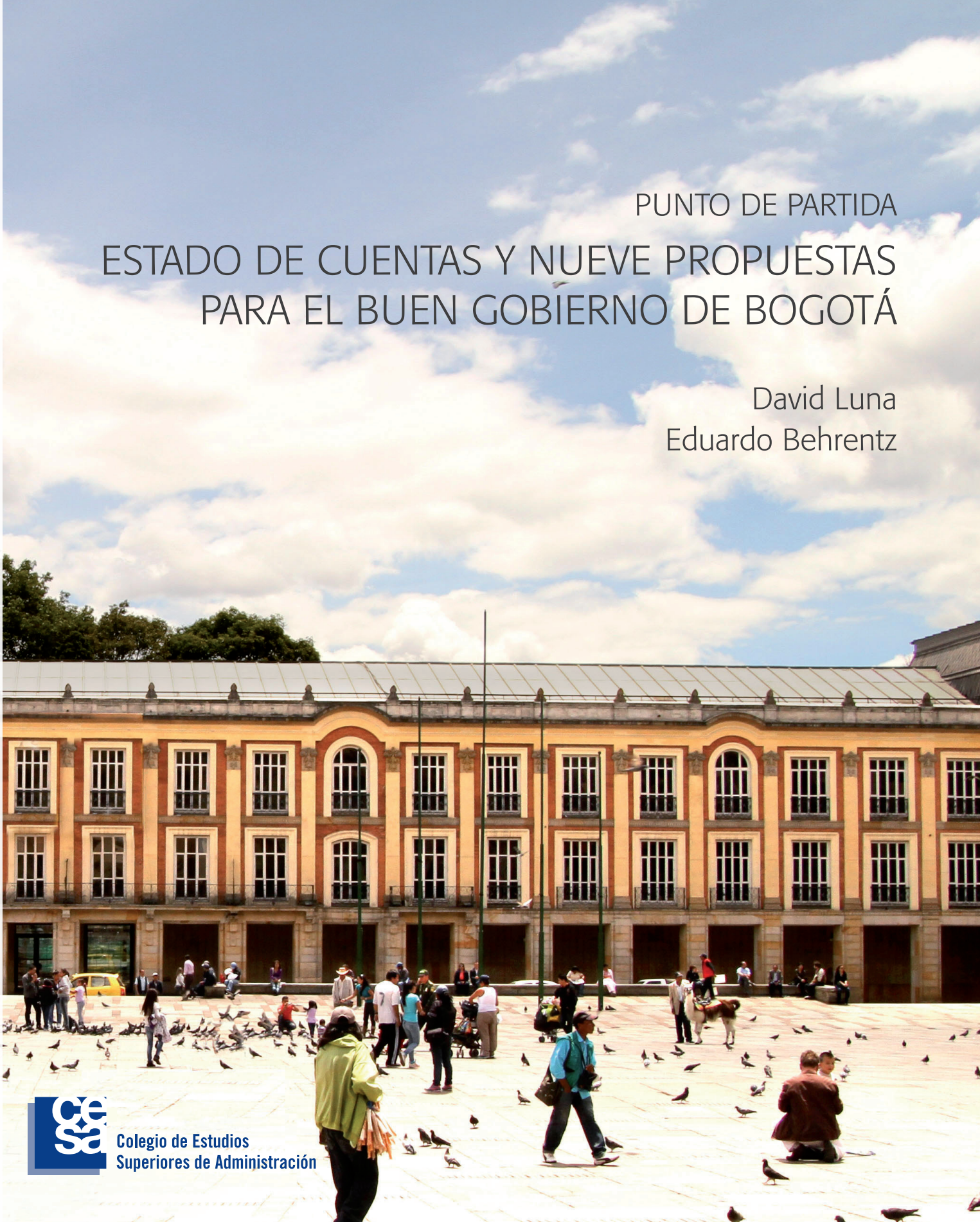




PUNTO DE PARTIDA

ESTADO DE CUENTAS Y NUEVE PROPUESTAS PARA EL BUEN GOBIERNO DE BOGOTÁ

David Luna
Eduardo Behrentz



Colegio de Estudios
Superiores de Administración

Punto de Partida
Estado de Cuentas y Nueve Propuestas
para el Buen Gobierno de Bogotá



**Colegio de Estudios
Superiores de Administración**

Punto de Partida
Estado de Cuentas y Nueve Propuestas
para el Buen Gobierno de Bogotá

- Autores -

David Luna
Eduardo Behrentz

- Edición general -

Juan Felipe Franco

PRIMERA EDICIÓN, BOGOTÁ, D.C., AGOSTO 2011
COORDINACIÓN EDITORIAL: DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES Y MARKETING CESA

EDICIÓN GENERAL: JUAN FELIPE FRANCO
TEXTO Y FIGURAS: MELISA DE LA OSSA
CORRECCIÓN DE ESTILOS: JOSÉ IGNACIO CURSIO PENEN
DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO: IC. Consultores

© 2011 COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN CESA
© 2011 DAVID LUNA / EDUARDO BEHRENTZ
ISBN 978-958-8722-08-5

COMUNICACIONES Y MARKETING
CRA. 6 No 35 – 28 CASA LLERAS
COMUNICACIONES@CESA.EDU.CO
WWW.CESA.EDU.CO

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS.
ESTA OBRA NO PUEDE SER REPRODUCIDA SIN EL PERMISO PREVIO ESCRITO
IMPRESO Y HECHO EN COLOMBIA
PRINTED AND MADE IN COLOMBIA

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

LUNA SANCHEZ, DAVID; BEHRENTZ VALENCIA EDUARDO. PUNTO DE PARTIDA: ESTADO DE CUENTAS Y NUEVE PROPUESTAS PARA EL BUEN GOBIERNO DE BOGOTÁ: COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN CESA – DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES Y MARKETING, 2011. 269 PÁGINAS.

DESCRIPTORES:

Alcaldes-Elección- Bogotá (Colombia), 2012-2016- Programas.

Gobierno Local-Bogotá (Colombia), 2012-2016- Programas.

Bogotá (Colombia)- Política y Gobierno, 2012-2016- Programas

352.0072/L961p.

AGRADECIMIENTOS

La producción de este libro fue posible gracias a la financiación y el apoyo editorial del Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA), a través de el contrato de consultoría especializada con la firma Multivac Consultores Cia Ltda. Se agradece de forma especial al Señor Rector José M. Restrepo A. y a todo su equipo de trabajo.

Los contenidos de este documento son consecuencia directa de la participación y el esfuerzo en la coordinación de los distintos grupos programáticos realizado por: Carlos Caycedo, Carmen C. Trujillo, Ethel Segura, Federico Beltz, Francisco Pardo, Francis de la Rosa, Hermes Báquiro, Hernando Vargas, Jairo A. Tafur, Jorge Hernández Rivera, Juan P. Pineda, Magda C. Montaña, María A. López, Mauricio Duque, Rafael M. Sabogal, Sandra Fonseca, Víctor Silva, Ximena Marroquín.

También se agradece la participación y contribución de Alexandra Torres, Alvaro Arias, Andrés F. Silva, Ana M. Moreno, Adriana Higuera, Basco G. Ricaurte, Catalina Bejarano, Clarisa Ruiz, Claudia Tellez, Christian Saavedra, Cristian Palma, Daniel Correal, Delly A. Cabezas, Diana Sorzano, Diana C. Callejas, Diego Tovar, Diego Tobar, Eduardo Chilito, Ethel Segura, Eugenia Cárdenas, Fabio Castro, Francisco J. Molina, Franklin Aguirre, Gloria Álvarez, Jaime Rosas, Jaime Vargas, Jorge Venencia, Jose A. Hofmann, José E. Quiroga, José M. Cano, José Pacheco, Juan C.F. Márquez, Juan M. Camacho, Juan M. Santos, Julio Varayoud, Luis A. Daza, Luis F. Gómez, Manfred Grautoff, María C. Pignalosa, María C. Tobón, Mariana Camacho, Martha C. Rincón, Marta D. García, Mauricio Rico, Natalia Laurens, Néstor Rojas, Raquel Garavito, Ricardo F. Herrera, Ricardo Gómez, Robinsson Rodriguez, Sandra P. Bejarano, Santiago de la Cruz, Santiago Posada, Sayed O. Suarez, Stephanie C. Castro, Valentina Coral y Wilfredo Robayo.

Asimismo, se reconocen las invaluable contribuciones y la asesoría prestada por Jorge Acevedo, Álvaro Pachón, Eduardo Villate, Ernesto Rojas, Hugo Estrada, Elvira Cuervo, Mario Suarez, Mario Noriega, Lariza Pizano, y Arturo Ardila.

Las fotografías de Bogotá que ilustran este libro fueron posibles gracias a los aportes de Nelson Cárdenas y Andrés F. Castellanos. Se agradece de forma especial a la firma Procalculo Prosis por los mapas presentes en esta publicación y la información necesaria para su elaboración.

PREFACIO

La desarticulación entre intelectualidad y política se ha vuelto un lugar común en Colombia. El desprestigio de los actores políticos y el hecho que las diferentes crisis hayan dejado de ser percibidas como coyunturales, han hecho que para muchos académicos el poder sea ajeno a sus formulaciones. Algo similar le ha ocurrido a quienes ejercen la representación política: en un país que se considera sobre-diagnosticado, muchos analistas han dejado de tener en cuenta la producción de universidades y centros de investigación al momento de formular sus propuestas.

Los efectos del divorcio entre academia y política son más graves de lo que se cree. Por un lado, porque el trabajo intelectual corre en riesgo de quedarse en anaqueles de las bibliotecas. Por otro, porque las acciones políticas terminan guiándose exclusivamente por las percepciones ciudadanas, las encuestas y los criterios de lo que es electoralmente rentable.

Sin embargo, desde el deber ser, la academia y la política comparten el ser dos dimensiones de lo posible. La primera, un ejercicio que desde la ética busca poner el conocimiento en función de una mejor vida. La segunda, una actividad que debe estar orientada a garantizar la armonía en convivencia. La política es el arte de la palabra, pero también el de guiar sociedades, el de conducir las, y, para eso, sus protagonistas necesitan criterio.

Superar ese divorcio entre el arte del poder y la disciplina del conocimiento es lo que se pretende con este libro. En medio de una de las mayores crisis que ha tenido Bogotá en la historia reciente, las soluciones no deben ser improvisadas ni responder exclusivamente a las percepciones ciudadanas. El debate electoral para definir quiénes gobernarán la capital desde el primero de enero de 2012 necesita argumentos técnicos que trasciendan la superficie. Los sondeos de opinión indican que entre los bogotanos las mayores preocupaciones las constituyen en su orden: el miedo y la falta de seguridad, los trancones y los problemas de movilidad, y la corrupción y la falta de transparencia. Todos estos son problemas ligados a una profunda crisis de legitimidad que demuestra que la calidad de los gobernantes sí les importa a los bogotanos: al momento de escribir estas palabras, ocho de cada diez habitantes sienten que la administración del Polo Democrático en cabeza de Samuel Moreno fue la causa del deterioro de la ciudad, y siete de cada diez consideran que las cosas van por mal camino.

No obstante, para que la ciudad pueda encaminarse hacia los cambios que necesita se requiere que estas percepciones ciudadanas pasen por un tamiz técnico que le apunte a soluciones concretas. No es función de los ciudadanos sino de los gobernantes explorar la viabilidad de sus propuestas y reconstruir el optimismo: ¿Qué hacer para que los bogotanos nos podamos mover de un lado a otro en el menor tiempo posible?, ¿Cómo garantizar que no tengamos miedo cada vez que salimos a la calle?, ¿Qué decisiones hay que tomar para que la Administración Distrital, en todos sus niveles, tenga la transparencia que se merecen quienes tributan? Responder a estas preguntas es una tarea que idealmente deben asumir los académicos, quienes tienen la capacidad de anticipar respuestas sociales e implicaciones. Convencer a los ciudadanos de la necesidad de estas medidas y ajustarlas, es tarea de los gobernantes.

En consecuencia, este texto es el resultado de un trabajo académico de más de un año, realizado con el apoyo de un grupo de 'bogotanólogos' de las mejores credenciales técnicas y académicas, encabezado por Eduardo Behrentz y articulado con mi voluntad de gobernar a Bogotá. No conocemos de un antecedente similar en la historia política reciente de la ciudad en donde hemos construido un documento que recogiera dos dimensiones: un diagnóstico ajustado de qué es lo que ocurre en las calles, en los barrios, en las entidades y en la realidad social de la capital, y una serie de iniciativas de transformación para vivir en una mejor ciudad, ajustada al cambio y a los nuevos tiempos que nos imaginamos.

La estructura contempla el análisis de temas que van más allá de las encuestas y las retóricas. Así, el lector podrá encontrar en nueve capítulos la definición de asuntos transversales al territorio, a la población, a la ciudadanía, al patrimonio, a la educación, a la salud, a la movilidad, a la eficiencia y a la competitividad, entre otros asuntos de orden urbano. Se trata de una secuencia de iniciativas que permiten pensar que las soluciones del cambio no pueden pensarse de manera aislada, ni con fundamentalismos. ¿Cómo articular la revolución educativa con la búsqueda de la seguridad urbana? ¿Cómo definir la infraestructura de largo plazo y reevaluar la idea de que el vehículo particular es el principal enemigo de la movilidad? ¿Cómo construir una ciudad sostenible ambientalmente a partir de compromisos de gobierno? En el ejercicio que aquí se presenta esperamos se encuentren buena parte de dichas respuestas.

Una de las intenciones con las que presento este libro en medio de la campaña del año 2011 para elegir el nuevo alcalde de Bogotá es la de generar conciencia sobre la necesidad de articular el conocimiento a las propuestas de gobierno. Ese es un acto de responsabilidad al que invito a todos los participantes de esta contienda y de otras futuras. La crisis bogotana

demonstró la necesidad de que las decisiones se tomen con argumentos técnicos y académicos, y que estén apoyadas en diagnósticos viables y realizados desde perspectivas científicas e innovadoras. A eso los invito, con argumentos, a trabajar por que la crisis deje de ser crisis.

En cada una de las palabras de este texto, terminado exactamente un año después de finiquitada mi labor como congresista, los invito al cambio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Luna', with a horizontal line underneath the name.

David Luna

Bogotá, Julio 20 de 2011

PRÓLOGO

Para ser exitosos en el proceso de diseño de política pública, es esencial que éste se encuentre fundamentado en conocimiento técnico y científico así como articulado con el contexto y la realidad para los cuales se lleva a cabo dicho proceso. Esta premisa es la motivación que llevó al Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) a promover y apoyar el trabajo que hizo posible la publicación de este documento a través del esfuerzo liderado por David Luna Sánchez, catedrático vinculado con nuestra institución desde hace varios años, y quien ha liderado en el CESA ese acercamiento activo entre el mundo del gobierno y el mundo de la empresa, además de aproximar a nuestros estudiantes a la Administración Pública moderna.

Este libro, que publica el CESA, busca compilar y documentar de manera juiciosa e integral las estadísticas que se encuentran disponibles para Bogotá en temáticas que van desde calidad de vida y seguridad urbana hasta desarrollo económico y vivienda de interés prioritario, pasando por medio ambiente, cultura, patrimonio y finanzas públicas, entre otros. Adicionalmente, a partir del diagnóstico y el análisis de la coyuntura que vive la ciudad en dicho temas, se presentan estrategias generales así como proyectos y medidas específicas encaminadas a la resolución de los desafíos que enfrentamos como sociedad. Todo esto con el fin de que la ciudad y sus investigadores urbanos cuenten con un vademécum de consulta que logre contener cifras confiables así como argumentos basados en el estado del arte para los diferentes temas aquí tratados. De esta manera el CESA reitera una vez más su compromiso de nación, de ciudad y de responsabilidad social. Participamos así, en la construcción de una reflexión sobre la Bogotá sostenible y competitiva en el largo plazo.

Las páginas que se encuentran a continuación fueron escritas en un lenguaje técnico y riguroso pero al mismo tiempo universal y de libre acceso a diferentes sectores sociales y económicos. Pretendemos entonces que la descripción de los problemas que padece la capital del país así como el conjunto de posibles soluciones para los mismos sean conocidos y entendidos en toda su complejidad por el mayor número de ciudadanos. Se trata pues, de hacer un ejercicio de socialización del conocimiento, en el desarrollo de nuestra función de extensión universitaria.

Lo anterior toma particular relevancia al considerar la profunda crisis que atraviesa Bogotá a nivel de institucionalidad y gerencia pública así como en lo que tiene que ver con la confianza

en el gobierno distrital por parte de sus habitantes. Estoy convencido que un ciudadano informado toma mejores decisiones y a su vez se encuentra en capacidad de exigir un mayor desempeño por parte de quienes le gobiernan. De esta forma, esta publicación pretende aportar al empoderamiento de los habitantes de la ciudad con el objeto de fortalecer los procesos democráticos y hacer conciencia de nuestro compromiso compartido por una Bogotá más competitiva y desarrollada.

Esperamos que las discusiones y reflexiones aquí presentadas sean de utilidad para líderes de opinión, tomadores de decisión, empresarios, académicos, estudiantes, y todos los demás bogotanos que tengan interés en los temas de ciudad. Esta es una de las razones de ser de nuestra institución de educación superior y hace parte del compromiso que reza en nuestra misión institucional de promover el desarrollo económico, político y social de Colombia para alcanzar la meta de una sociedad justa, competitiva y que viva en paz.

José Manuel Restrepo Abondano

Rector

A Bogotá...

**“La política es el arte de servir a los demás”
Luis Carlos Galán**

Perfil Autores

David Luna

Abogado de la Universidad del Rosario con maestría en Derecho Administrativo, Gobierno y Políticas Públicas de las universidades Externado de Colombia y Columbia University (Nueva York). Es ex presidente de Globe Colombia y académico de prestigiosas universidades del país como el CESA y la Universidad del Rosario.



Durante los últimos 16 años este bogotano se ha dedicado, desde distintas posiciones públicas, a conocer y trabajar por su ciudad, desarrollando una carrera dedicada al servicio público. Empezó muy joven: a los 20 años fue líder de una junta de acción comunal en Chapinero y luego, por cuenta de sus propuestas ambientales y urbanísticas, se convirtió en Edil de esa localidad. Posteriormente, fue dos veces concejal de Bogotá y logró una de las votaciones más altas con las que se ha alcanzado una curul en la Cámara de Representantes por la capital. Gracias a su gestión y liderazgo fue elegido en varias ocasiones como el mejor Concejal y mejor Representante a la Cámara. En 2010 decidió no buscar su reelección como parlamentario para lanzar su candidatura a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Eduardo Behrentz



Ingeniero de la Universidad de los Andes con maestría y doctorado en Ciencias e Ingeniería Ambiental de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA); ex director del Centro de Investigaciones en Ingeniería Ambiental de la Universidad de los Andes, fundador y ex director del Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional de la misma institución. En la actualidad se desempeña como Profesor Asociado de la Universidad de los Andes y es socio de la firma Multivac Consultores.

Es columnista ocasional del diario El Tiempo y cuenta con extensa experiencia en procesos de dirección y auditoría de proyectos a nivel nacional e internacional. Ha gestionado y gerenciado cerca de 60 proyectos de investigación y consultoría especializada y ha sido director de programas académicos de pregrado y posgrado de la Universidad de los Andes. Ha sido delegado del Alcalde Mayor de Bogotá en el Consejo Ambiental Distrital y cuenta con múltiples publicaciones en la literatura científica internacional.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. POBLACIÓN Y TERRITORIO	9
Integración Social y Poblaciones Vulnerables	
Mujer y Género	
Población LGBTI	
Juventudes y Colonias	
Discapacidad	
Territorio Rural	
2. CALIDAD DE VIDA	35
Primera Infancia	
Educación de Calidad	
Salud	
Actividad Física y Política del Deporte	
3. CIUDAD SEGURA	69
Diagnóstico Apropriado: Primer Paso para Resolver el Problema	
Las Estrategias que Necesita Bogotá	
4. REGIÓN COMPETITIVA	91
Economía y Clima de Negocios	
Internacionalización	
Turismo y Emprendimiento	
Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad	
Responsabilidad Social Empresarial	
Bogotá, Capital Digital	

5. MODERNIZACIÓN DE LA MOVILIDAD **122**

Política de Movilidad en tres Tiempos
Medios no Motorizados
Infraestructura

6. VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE **149**

Diagnóstico
Lo que Necesitamos

7. MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS PÚBLICOS **163**

Residuos Sólidos y Servicio de Aseo
Energía Eléctrica y Alumbrado Público
Acueducto y Alcantarillado
Recurso Hídrico y Calidad del Aire
Contaminación Auditiva y Cerros Orientales
Vulnerabilidad y Atención de Desastres
Protección Animal

8. BOGOTÁ CULTURAL **194**

Equipamientos y Liderazgo Institucional
Cultura para la Cohesión Social y Convivencia Pacífica
Política de Artistas
Canal Capital
Patrimonio Cultural

9. FINANZAS PÚBLICAS Y TRANSPARENCIA DEL GASTO **219**

Antecedentes y Contexto
Gastos del Distrito
Concesiones y Compensaciones
Análisis DOFA y Recomendaciones

INTRODUCCIÓN

Los problemas de gobernabilidad y de limitación de capacidad institucional que Bogotá ha padecido durante los últimos años han generado uno de los más grandes desafíos que la ciudad haya enfrentado en su historia reciente. No solo se ha retrocedido en temas esenciales que determinan la calidad de vida de los ciudadanos; tales como seguridad urbana, movilidad, y calidad y cantidad del empleo; sino también en dimensiones que se consideraban ya resueltas como la invasión del espacio público, la limitada cultura ciudadana, y el respeto por las normas básicas de convivencia.

Con esto en mente y considerando la posición de liderazgo que tradicionalmente ha ocupado Bogotá a nivel local, regional y latinoamericano, en esta publicación se discuten las causas y razones de los problemas coyunturales de la ciudad, se proponen diagnósticos para las mismas, y a partir de argumentaciones sustentadas en análisis técnicos y científicos, se presentan alternativas para su resolución en el marco de un análisis integral y articulado con la realidad social, cultural y económica del Distrito Capital. Es por eso que, el principal objetivo de estas páginas, es ofrecer la visión y los elementos de juicio que permitan delimitar la política pública de buen gobierno de Bogotá, asegurando la promoción de valores tales como la equidad y la sostenibilidad.

Las reflexiones aquí presentadas se basan en los principios de la democracia participativa y el estado social de derecho, así como en los fundamentos del libre comercio y el derecho a la propiedad y la empresa privada. Esto bajo el entendido que promover el desarrollo económico, combatir la pobreza, y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población, son acciones que deben ir de la mano con la protección de sectores vulnerables y la reivindicación de las minorías. Todo esto en el marco de la sostenibilidad social y ambiental, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la promoción de la equidad como fin último de todas las políticas públicas y la convicción de que la dignidad humana depende de qué tanto se proteja el bien general sobre el particular.

Metodología

Como primer paso se llevó a cabo una profunda y detallada revisión de literatura técnica y científica en relación con la formulación de políticas públicas para un centro urbano con las

características de Bogotá. Para esto se revisaron publicaciones internacionales y nacionales y se estudiaron casos en Europa, Estados Unidos, América Latina y Colombia. Asimismo, se llevó a cabo una compilación de indicadores técnicos y estadísticas disponibles para la ciudad en diferentes temas de interés, y a través de contactos y consultas con instancias como el programa Bogotá como Vamos.

Dada la complejidad y la naturaleza multidisciplinaria de este ejercicio y en aras de garantizar la integralidad de la discusión presentada en esta publicación, más de 200 personas expertas en temas de Bogotá y con reconocida trayectoria nacional e internacional en los sectores público, privado o académico, formaron comités asesores en cada uno de los temas de interés.

El trabajo realizado por estos comités representó cerca de un año de esfuerzos distribuido en unas 3,000 horas-hombre divididas en 25 grupos de trabajo: 1) Espacio público, 2) Cultura, 3) Turismo, 4) Patrimonio, 5) Competitividad, desarrollo económico y emprendimiento, 6) Institucionalidad, 7) Bogotá capital digital, 8) Equidad de género, 9) Medio ambiente, 10) Servicios públicos, 11) Protección de cerros orientales, 12) Salud, 13) Infraestructura, 14) Política de juventudes, 15) Recreación y deporte, 16) Vivienda, 17) Integración social, 18) Gestión del riesgo, 19) Sostenibilidad y responsabilidad social, 20) Hábitat y ordenamiento territorial, 21) Política sindical, 22) Finanzas y manejo transparente de recursos públicos, 23) Seguridad urbana, 24) Modernización de la movilidad, y 25) Educación y primera infancia.

El producto que entregaron las mesas de trabajo consistió en un artículo de investigación dividido en las siguientes tres secciones: 1) Diagnóstico del tema de interés para la mesa de trabajo, el cual incluyó una línea base de carácter cuantitativo; 2) Presentación de propuesta programática basada en el diagnóstico antes descrito y a partir de la cual se plantearon las estrategias y metas para cambiar o mejorar la coyuntura actual; 3) Capítulo final que describió las barreras, externalidades y posibles impedimentos para la implementación de la propuesta generada.

La estructura de los documentos buscó uniformizar los textos para agilizar la labor de compilación y edición final, así como ordenar las discusiones y reflexiones de los comités temáticos. A su vez, los documentos generados tuvieron un doble objetivo: presentar la propuesta de política de buen gobierno y resumir el estado de cuentas en que se encuentra la ciudad al momento de publicar el libro (e.d., segundo semestre de 2011).

Dada la gran diversidad de temas y las múltiples aproximaciones a los mismos, se realizaron varios talleres deliberativos en los que la audiencia estuvo conformada por las personas de

las diferentes mesas de trabajo. A través de dichos ejercicios se compartieron ideas y se intercambiaron opiniones para asegurar la transversalidad, consistencia y coherencia de las propuestas generadas. Todo esto en el marco de los 12 sectores que conforman el gobierno distrital.

Adicionalmente, usando la metodología de diálogo estructurado, se consultaron los habitantes de las 19 localidades urbanas de Bogotá acerca de los problemas que más los afectan, así como sobre las soluciones que ellos propondrían. En total se realizaron 30 talleres de política participativa con la asistencia de cerca de 1,000 bogotanos. Las conclusiones e ideas producidas en estos ejercicios fueron articuladas y analizadas con los documentos creados por los expertos.

Finalmente, se realizó un proceso de control de calidad a través de la verificación y validación de la información generada por las mesas de trabajo así como por medio de un arduo y cuidadoso ejercicio de compilación y edición narrativa. Estas tareas fueron esenciales para contar con la plena certeza de que todos los argumentos técnicos que se usaron para sustentar las propuestas fueran lo suficientemente sólidos. Lo mismo aplica para las cifras y las fuentes bibliográficas utilizadas. El proceso de compilación, edición y redacción fue uno de los pasos más significativos dada su importancia para la fluidez y calidad del texto final y, por ende, el determinante de gran parte del impacto y trascendencia del trabajo desarrollado.

Fundamentos Técnicos e Ideológicos

Las discusiones y reflexiones presentadas en este documento son de carácter técnico, académico y científico. No obstante, y dado que las mismas se entregan con el objeto de ser soporte al proceso de diseño de políticas públicas, también tienen un fundamento político e ideológico. De esta forma, el resultado del libro es fruto de un análisis integral que buscó ser consistente con la ideología del Partido Liberal Colombiano, en particular con sus vertientes que encuentran identificación con el Centro Político y el pragmatismo de la corriente de la Tercera Vía.

Esta publicación pretende apoyar y fomentar políticas de carácter pluralista cuya misión sea trabajar por resolver los problemas estructurales, económicos, sociales, culturales y políticos, mediante la intervención del Estado. Asimismo, dichas políticas encuentran su razón de ser en la promoción del ser humano y la defensa de los derechos a la vida, a la libertad, a la salud, al trabajo, a la educación, al desarrollo cultural, a la equidad, a la solidaridad, a la libre asociación y a un desarrollo social sustentado fundamentalmente en la educación y la salud

públicas. En este sentido entendemos que el Estado y la economía están al servicio de los seres humanos.

A través de este libro pretendemos promover las ideas de la defensa de la culturas que caracterizan nuestro territorio en un ambiente de pluralidad étnica y un medio ambiente sano con servicios públicos a costos razonables que satisfagan sus necesidades básicas, en especial, vivienda digna, así como condiciones democráticas que garanticen su desarrollo autónomo en armonía con el de la nación. A partir de nuestras reflexiones, promulgamos también el uso racional y sostenible de la biodiversidad y el medio ambiente, y el acceso de toda la población a los bienes tecnológicos, científicos y culturales.

Las propuestas aquí presentadas encuentran su articulación y consistencia en el principio de que el mercado debe ir hasta donde sea posible, mientras que el Estado debe intervenir hasta donde sea necesario. Así, mientras se asume como propia la bandera de la función social de la propiedad privada, resulta fundamental comprometerse para lograr una economía que esté en función del pleno empleo y una sociedad en la que haya seguridad social integral para todos sus integrantes.

Finalmente, nos unimos a la manifestación de que la ciudad y el país entero solo alcanzarán su madurez democrática, cuando se recuperen los valores éticos en el comportamiento social de los individuos, empezando por los dirigentes de los partidos políticos, de la empresa privada y de las organizaciones sociales. En consecuencia, declaramos una lucha frontal contra la corrupción en cualquiera de sus formas.

En lo que respecta a los componentes técnicos que se requieren para la formulación de una política pública apropiada, hacemos énfasis en la importancia de considerar de forma integral y articulada los tres pilares de dicho proceso: 1) Normativa correctamente diseñada; 2) Comando y control; 3) Cultura ciudadana.

En lo que se refiere al buen diseño de la normativa, es claro que inconsistencias técnicas o jurídicas resultan altamente inconvenientes. Por ejemplo, si en la principal y más moderna avenida de la ciudad se establece un límite de velocidad de 25 km/h, la poca racionalidad y justificación de dicha norma llevará al incumplimiento masivo de la misma, generando una tendencia general a que las señales de seguridad vial se tornan invisibles e irrelevantes para los conductores.

Usando el mismo ejemplo para el caso del componente de comando y control, si los conductores de la ciudad tienen plena certeza que sin importar el comportamiento en las

vías (por ejemplo desobedeciendo de manera permanente cualquier señal de tránsito) no serán nunca reprendidos u objeto de algún comparendo o sanción administrativa, muy seguramente no existirán mayores incentivos para el cumplimiento de las normas viales.

Algo similar podría pensarse en el caso de la cultura ciudadana. Es claro que así las normas se encuentren perfectamente diseñadas y así contemos con los mejores elementos y mecanismos de comando y control, si la totalidad de la ciudadanía bogotana decidiera incumplir todas las normas viales, a cualquier gobierno le sería imposible controlarnos controlar tal conducta de manera efectiva.

De esta forma, las propuestas y proyectos sugeridos en este libro se enmarcan en los principios de los tres pilares anteriormente descritos en donde se pretende contar con una normativa apropiada, moderna y contextualizada con nuestra realidad social, cultural y económica, mientras que se cuenta a la vez con medidas sujetas al principio de la autoridad y para las cuales sea factible llevar a cabo procesos de comando y control que sean eficientes y costo-efectivos. Todo esto contando con el concierto de la población, a través de estrategias de educación, socialización, concertación y promoción de cultura ciudadana así como del sentido de solidaridad y de comunidad.

En un tema complementario, las propuestas y proyectos sugeridos en estas páginas se fundamentan en los principios de la sostenibilidad y la responsabilidad social empresarial (RSE), en particular en lo relacionado con los pilares del triple resultado, en donde toda iniciativa debe ser valorada respecto a su impacto o beneficio en materia ambiental, social y económica.

La importancia de las prácticas RSE radica, entre otras cosas, en que empresas públicas y privadas se tornan más propensas a crear ambientes amables y estimulantes para los trabajadores, así como para desarrollar la capacidad de atraer y retener a personal calificado. Al mismo tiempo, es posible aumentar el rendimiento económico y financiero, reducir los costos de producción y mejorar la calidad de los productos y servicios ofrecidos.

Finalmente, un patrón común que guiará el desarrollo de las propuestas aquí presentadas tiene que ver con la conformación de una autoridad de carácter metropolitano que reúna a Bogotá y sus municipios vecinos en una verdadera Ciudad-Región. Tal y como será discutido en detalle en las páginas siguientes, la creación de una nueva institucionalidad en esta materia es un pre-requisito para mucho de lo que aquí se sugiere, en particular para las realidades que tienen que ver con medio ambiente, movilidad, vivienda, desarrollo económico y ordenamiento territorial.

Como Leer y Utilizar este Libro

Este libro resume las cifras disponibles para Bogotá (en la mayoría de los casos actualizadas para los años 2009 y 2010) en los temas relevantes de la ciudad y en lo que respecta a las condiciones de calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, se trata de un compendio de sugerencias y recomendaciones de política pública para lograr un mejor gobierno y una mejor ciudad en el corto, mediano y largo plazo.

De esta manera, además de pretender ser un derrotero para futuros alcaldes de la ciudad, este libro busca convertirse en material de consulta permanente para dirigentes de otras ciudades y regiones al momento de documentar sus propios desafíos así como para contar con antecedentes de éxitos y fracasos en los temas de planificación y gobierno de grandes centros urbanos.

Adicionalmente, dados el alcance y la complejidad del ejercicio desarrollado así como sus características multidisciplinaria e intersectorial, nos imaginamos esta publicación como un posible libro de texto de cursos de pregrado y posgrado en temas de ciudades sostenibles, planificación urbana, gobernanza local y administración y gerencia pública.

Esta publicación se encuentra conformada por nueve capítulos que usan como ejes integradores los temas de mejores ciudadanos, seguridad urbana, región competitiva, modernización de la movilidad, hábitat y ordenamiento territorial, sostenibilidad, cultura, y finanzas públicas. Estos, a su vez, cuentan con subtemas en donde se desarrollan en mayor profundidad las dimensiones de primera infancia, educación, salud, actividad física, espacio público, desarrollo económico, emprendimiento, tecnología digital, turismo, infraestructura, vivienda, medio ambiente, servicios públicos, y patrimonio.

El libro inicia con el capítulo de población y territorio en donde se discuten temas relacionados con las poblaciones más vulnerables y se tratan las problemáticas asociadas con integración social, equidad de género, juventudes, colonias étnicas, discapacidad, desplazamiento, adultos mayores, y población LGBTI. Este orden no es accidental y por el contrario pretende resaltar la importancia que tiene la dimensión humana como parte de cualquier política pública que pretenda ser exitosa. En el recurso humano se encuentra el mejor recurso de cualquier sociedad. Igualmente, la más importante y esencial función del Estado es proteger a los ciudadanos en condición de vulnerabilidad.

No obstante la aclaración anteriormente enunciada, el orden en que se lean los capítulos no afecta el entendimiento de los mismos. Cada uno de dichos capítulos fue preparado para ser

autoexplicativo: si bien se tratan múltiples temas de carácter transversal y existen numerosas referencias cruzadas entre éstos, es perfectamente posible revisarlos y entenderlos de forma independiente.

Adicionalmente, es pertinente resaltar que este libro no pretende tratar todos y cada uno de los temas de forma detallada e inclusiva de todas las variables y consideraciones posibles. Cada capítulo que aquí se presenta bien podría merecer uno o más libros para su propia discusión y este alcance debe ser plenamente reconocido y tenido en cuenta por nuestros lectores. Las discusiones pretenden ser rigurosas y comprensivas para argumentar de forma apropiada las propuestas aquí presentadas. Sin embargo, se insiste en que la complejidad y diversidad de los temas incluidos serían imposibles de documentar de forma detallada y precisa en un documento que no desea extenderse por más de un par de centenares de páginas. De esta forma, esta publicación debe entenderse como un resumen ejecutivo de lo que necesita considerarse para formular un plan de gobierno consistente con las necesidades de la Bogotá del Siglo XXI.

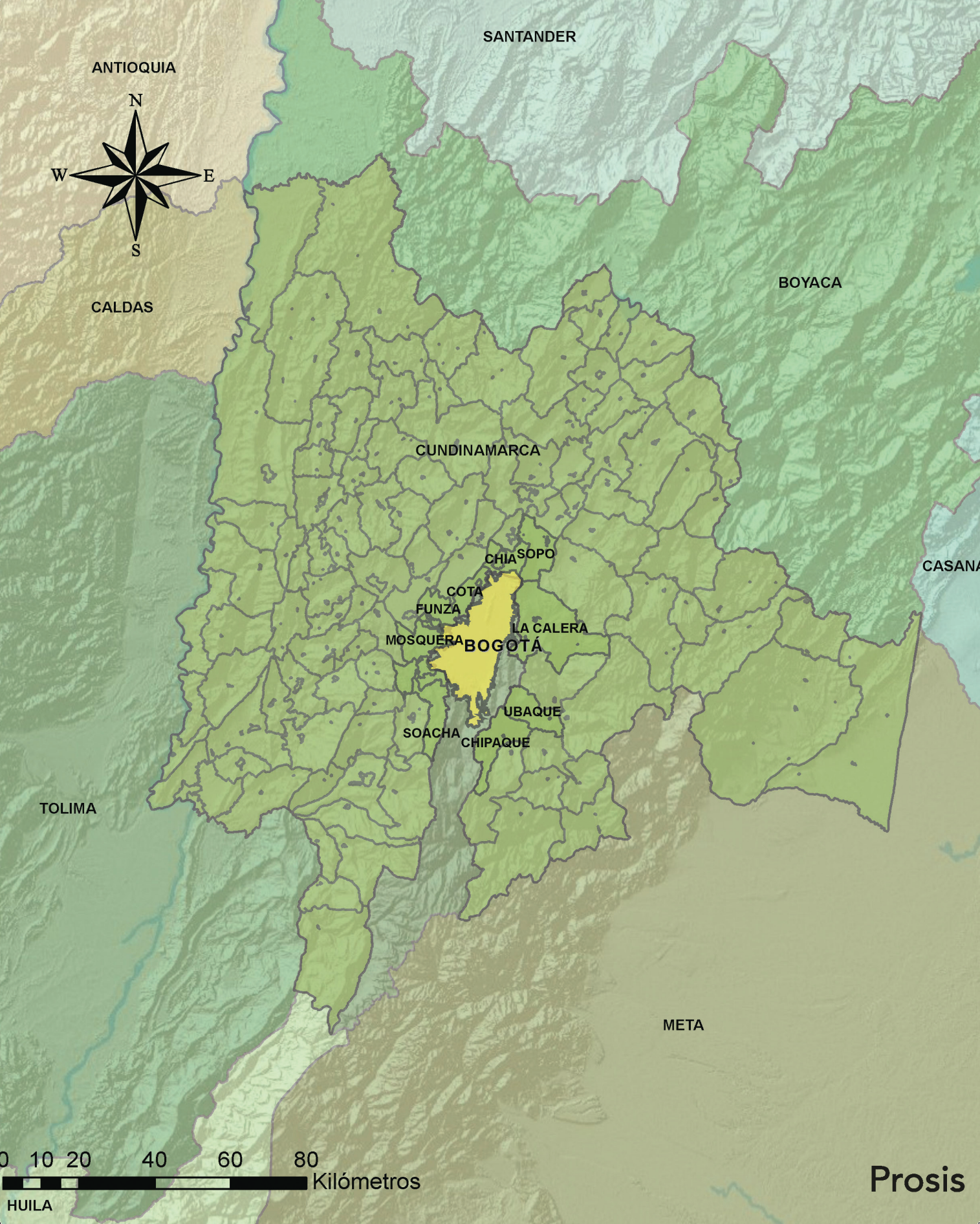
1

POBLACIÓN Y TERRITORIO

POBLACIÓN Y TERRITORIO

El Distrito Capital de Bogotá incluye a la ciudad más grande de Colombia y es uno de los centros urbanos más importantes de América Latina. Se encuentra ubicado en la Cordillera Oriental de los Andes sobre el Altiplano Cundiboyacense y tiene una extensión total de 1,636 kilómetros cuadrados, incluyendo 414 kilómetros cuadrados de área urbana y 1,222 kilómetros cuadrados de área rural. Cerca del 50% del total de su territorio corresponde a suelo protegido en donde no pueden llevarse a cabo actividades de urbanización.

El Distrito limita al norte con el municipio de Chía, al oeste con el Río Bogotá y los municipios de Arbeláez, Cabrera, Cota, Funza, Mosquera, Pasca, San Bernardo, Sibaté, Soacha y Venecia. Los límites por el costado sur del Distrito Capital lindan con los departamentos del Meta y Huila y por el oriente con los Cerros Orientales y los municipios de la Calera, Chipaque, Choachí, Gutiérrez, Ubaque y Une.



SANTANDER

ANTIOQUIA

BOYACA

CALDAS

CUNDINAMARCA

CASANARE

CHIA SOPO

COTA

FUNZA

LA CALERA

MOSQUERA

BOGOTÁ

UBAQUE

SOACHA

CHIPAQUE

TOLIMA

META

0 10 20 40 60 80 Kilómetros

HUILA

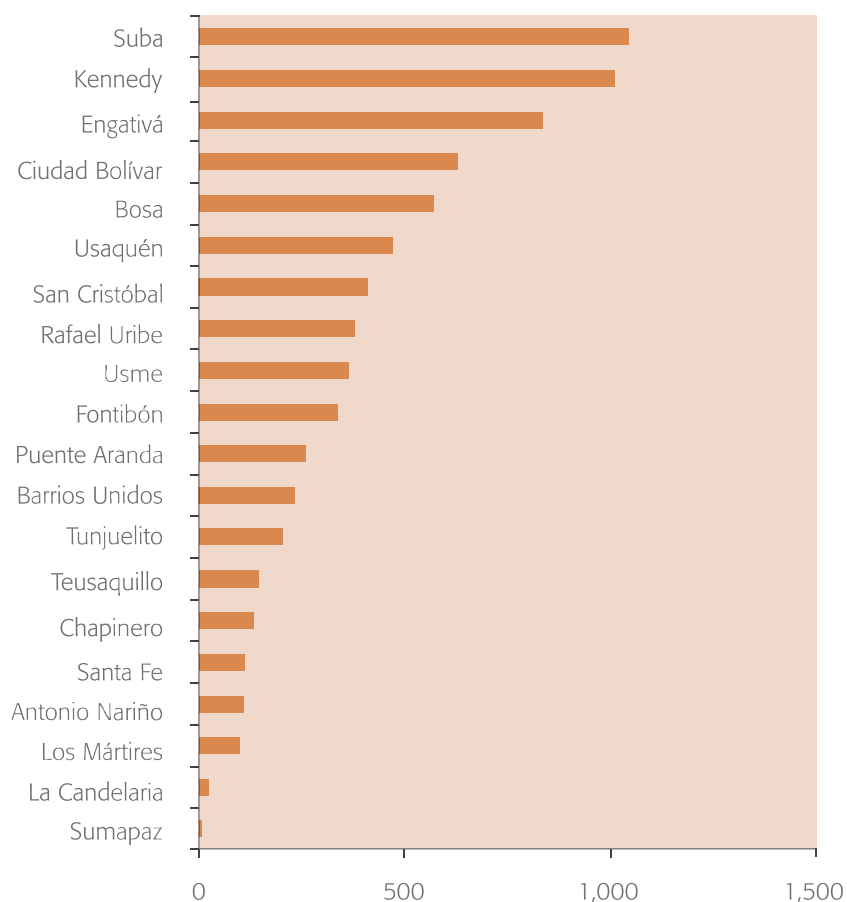
Prosis

Población y Territorio

La temperatura promedio en la ciudad es de 14 grados centígrados y su clima se ve principalmente influenciado por su cercanía al ecuador y su altura sobre el nivel del mar. La humedad relativa promedio es del 80% y se presentan dos temporadas de lluvia al año en los meses de marzo y abril y de septiembre y octubre, de acuerdo al desplazamiento de la zona de confluencia intertropical. Estas tendencias se ven significativamente afectadas cuando se presentan los fenómenos del niño y de la niña cuya ocurrencia es de cada seis o siete años.

El Distrito se subdivide en 20 zonas políticas y administrativas denominadas localidades, las cuales agrupan a más de 2 mil barrios. 19 de estas localidades conforman buena parte del área urbana del Distrito mientras que la localidad de Sumapaz contiene la mayoría de su área rural.

Población por localidades en Bogotá.

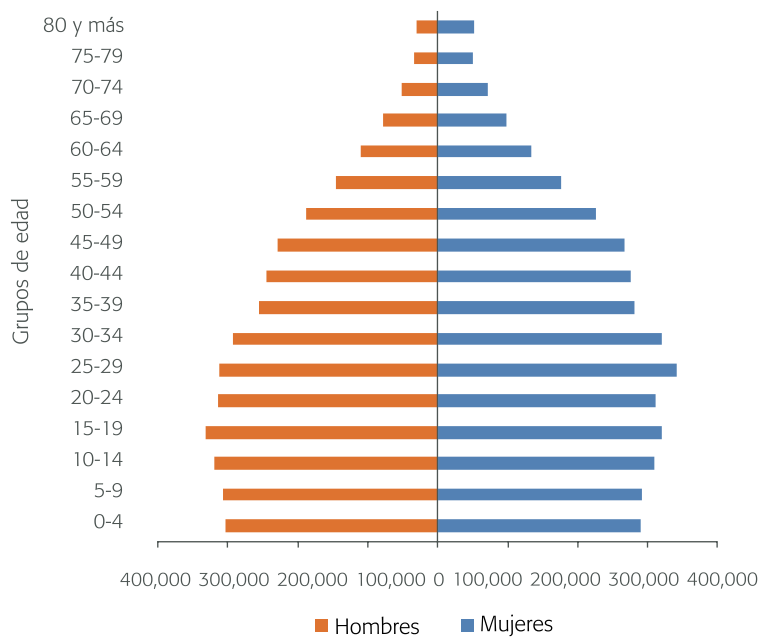


Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, 2010.

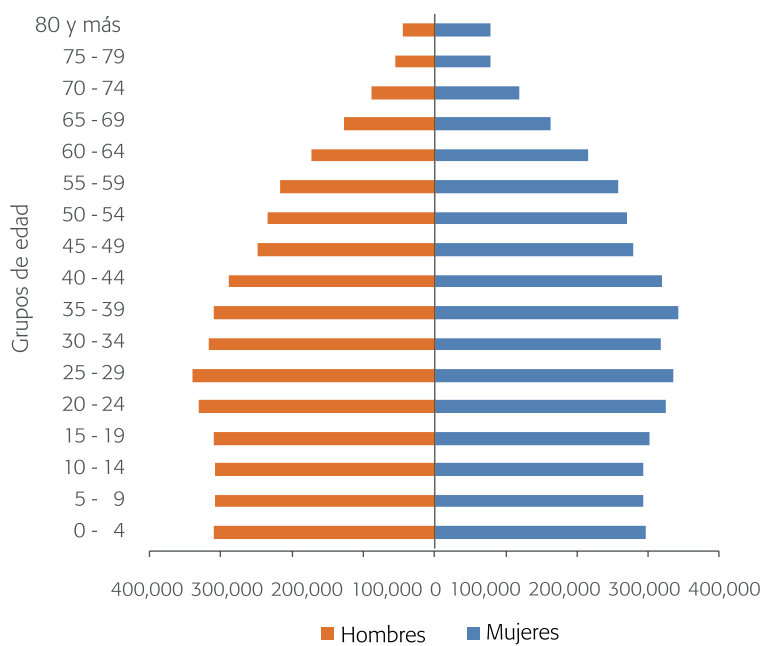
Miles de habitantes

Pirámide poblacional de Bogotá.

Bogotá 2010



Bogotá 2020



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Población y Territorio

La población de la ciudad es de aproximadamente 7.5 millones de habitantes (48% hombres y 52% mujeres). 25% de la población bogotana es menor de 15 años de edad mientras que solamente el 6% es mayor de 64 años.

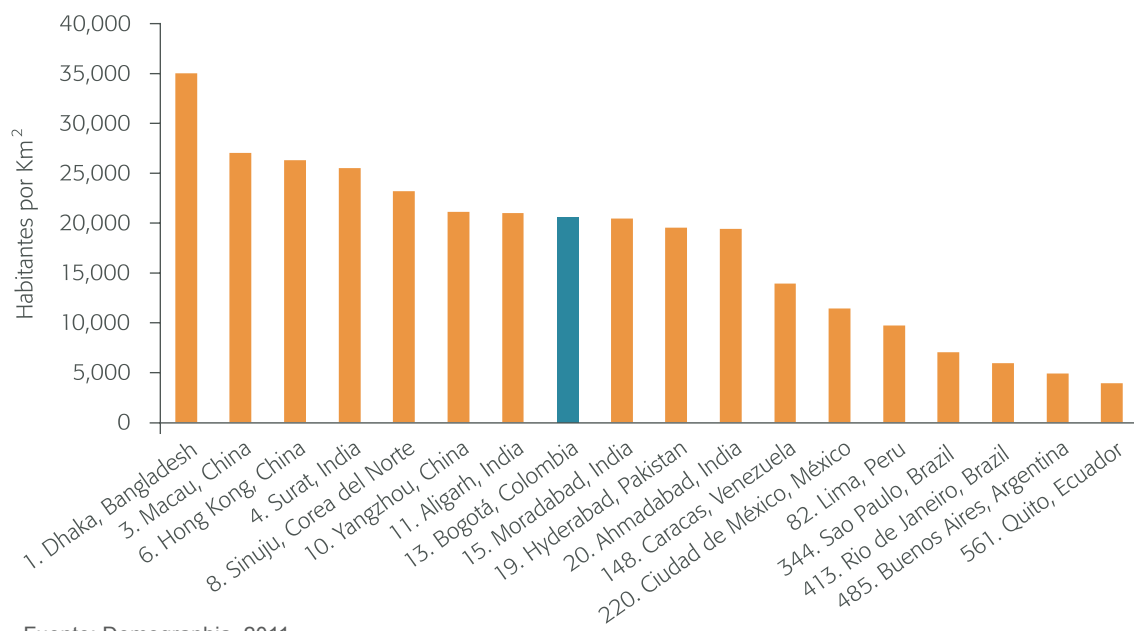
Las cinco localidades más pobladas del Distrito son respectivamente Suba, Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar y Usaquén, las cuales de forma conjunta representan más del 50% de la población total de la ciudad. Las localidades más densamente pobladas de la capital son Rafael Uribe, Kennedy y San Cristóbal.

Bogotá tiene una densidad poblacional de cerca de 20,000 habitantes por kilómetro cuadrado (200 habitantes por hectárea) lo que la convierte en una de las 15 ciudades más densamente pobladas del mundo. Esto se explica por su limitada área urbana, siendo ésta una de las más reducidas dentro de capitales y ciudades importantes de América Latina.

Socioeconómicamente la población de Bogotá se clasifica en seis estratos definidos por las características físicas de las viviendas así como por su entorno y contexto urbano. El estrato uno es el más bajo posible y se relaciona con las poblaciones de menores ingresos. El estrato seis es el más alto posible y se relaciona con las poblaciones de mayores ingresos. El 75% de la población bogotana pertenece a los estratos 2 y 3, poco menos del 10% pertenece al Estrato 1 y otro tanto al Estrato 4. Menos del 5% de la población vive en zonas clasificadas como estratos 5 y 6.

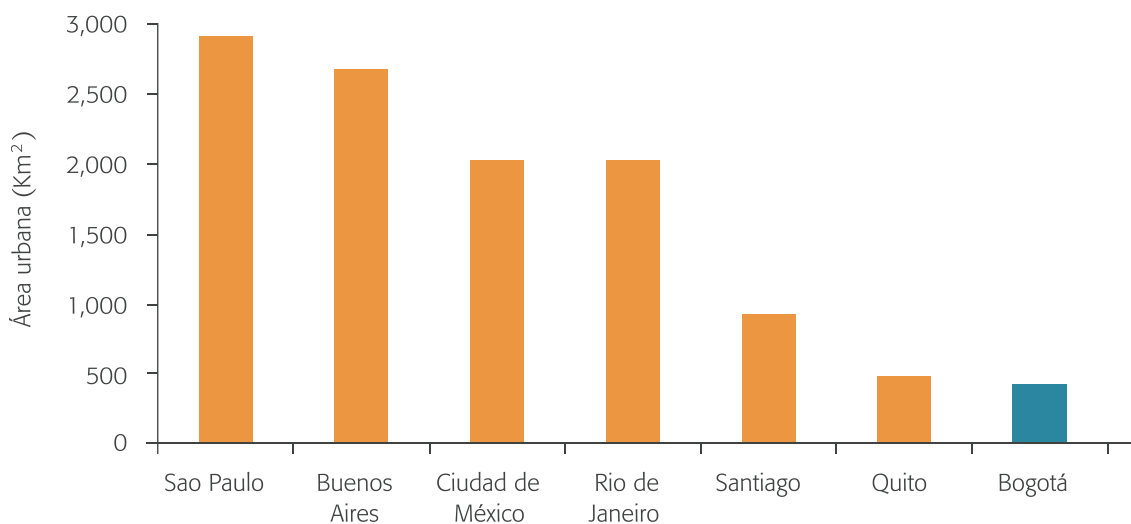
Según la encuesta de calidad de vida realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), más del 30% de la población bogotana vive en condiciones de pobreza. Esto significa que los ingresos recibidos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas y llevar una vida digna. Las localidades con mayor proporción de pobreza son Ciudad Bolívar (60%) y Usme (50%). A su vez, las localidades con menores tasas de pobreza son Teusaquillo (5%) y Usaquén (15%).

Escalafón de las ciudades más densas del mundo.

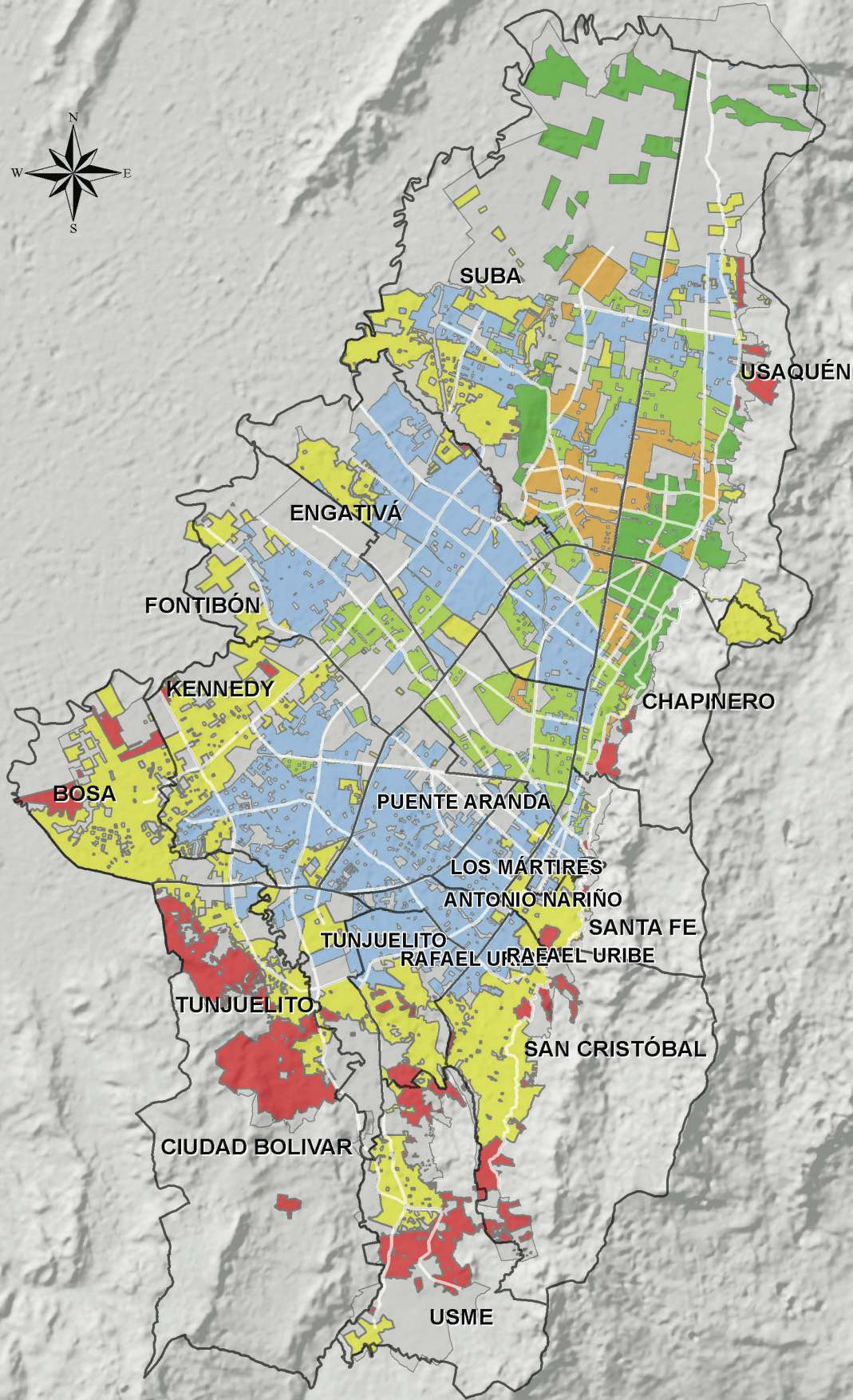


Fuente: Demographia, 2011.

Área urbana ciudades latinoamericanas.



Fuente: Demographia, 2011.



Estrato Socioeconómico

- Estrato 1
- Estrato 2
- Estrato 3
- Estrato 4
- Estrato 5
- Estrato 6
- SIN ESTRATO

Prosis

0 1,5 3 6 9 12 Kilómetros

Integración Social y Poblaciones Vulnerables

Las poblaciones vulnerables son aquellas que se encuentran expuestas en mayor medida a fenómenos de exclusión, pobreza, desigualdad y violencia. Esto debido a su propia naturaleza o a las circunstancias del entorno que les rodea. Dado el contexto de conflicto armado nacional, las familias desplazadas conforman el grupo poblacional más representativo en lo que se refiere a vulnerabilidad. La situación de desplazamiento es causante de marginalidad y pobreza en los centros urbanos.

Existen otros grupos poblacionales cuyas dinámicas sociales y económicas los hacen también vulnerables. Estos incluyen a las mujeres, la población de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGBTI), los discapacitados físicos o mentales, afrodescendientes, el adulto mayor y los menores de edad. El denominador común en estos casos es la falta de garantías en lo que respecta al cumplimiento pleno de sus derechos.



El objetivo de convertir a Bogotá en una ciudad incluyente, equitativa y solidaria solo será posible en la medida en que las políticas sociales tengan un alcance claramente definido y orientado a empoderar a los grupos de población vulnerables. De la misma manera, la concertación intersectorial debe permitir que la estrategia empleada incluya opciones de desarrollo económico que generen condiciones de igualdad para la población vulnerable a través de procesos de desmarginalización, acceso a educación y empleo de calidad, y consecución de vivienda digna.

En los últimos años la política social del Distrito ha concentrado sus esfuerzos en proyectos asistencialistas. Esta política ha contemplado la generación de proyectos que buscan mitigar de manera inmediata condiciones de emergencia alimentaria, económica y de educación básica. A pesar del relativo éxito en lo que se refiere a la cobertura de estos programas, ciertamente no ha sido claro el impacto de dichas intervenciones como alternativa real de superación de las condiciones de fragilidad y vulnerabilidad de la población en el mediano y largo plazo.

La ciudad debe avanzar hacia una política de integración que verdaderamente genere un impacto positivo y medible en la calidad de vida y seguridad humana de todos los bogotanos. Las medidas meramente asistencialistas deben quedar atrás para migrar a programas de acompañamiento y generación de oportunidades de desarrollo social y económico.

La verdadera transformación de la ciudad no debe ser medida solamente a través de grandes obras de infraestructura ni por los grandes avances tecnológicos. La verdadera transformación de la sociedad debe corresponder al resultado de una visión de largo plazo que propenda por una ciudad justa y equitativa en donde todos los ciudadanos tengan la posibilidad de gozar de un mejoramiento continuo de su calidad de vida sin importar su género, edad, raza o preferencias y condiciones físicas, culturales, sociales y religiosas.

Mujer y Género

Las mujeres constituyen más del 50% de la población de la ciudad y según cifras de censos nacionales, las mujeres bogotanas representan el 30% de los jefes de hogar de la capital. No obstante su representatividad demográfica, solamente hasta el año 2003 se estableció la Política Pública de Mujer y Género (PPMG). En ese mismo año se estableció el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Géneros (PIOEG), el cual se estructuró para garantizar los derechos en temas de violencia, participación y representación, trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, salud plena, educación con equidad y cultura libre

de sexismo. Sin embargo, solo hasta el año 2010, a través de la firma del Decreto 166, se adoptaron normativamente los mencionados derechos y se añadieron estrategias para la paz y la convivencia con equidad de género.

A pesar de los esfuerzos mencionados, gran parte de las acciones establecidas en los planes y políticas aún no han sido ejecutadas de forma efectiva. Esto se debe a la carencia de soporte técnico pero también a la falta de una estructura organizacional y funcional eficiente. De esta forma, el impacto de la PPMG ha sido modesto y se ha visto afectado por la falta de liderazgo institucional así como por la carencia de coordinación entre los diferentes niveles del estado.

En este sentido se requiere de la construcción de indicadores y la realización de estudios que permitan establecer relaciones de causa y efecto en estos temas. Este tipo de herramientas son determinantes en la priorización de acciones gubernamentales para la promoción de derechos relativos al género. Es responsabilidad del Distrito liderar el proceso de consolidación de la PPMG en la ciudad dado que ésta representa la principal herramienta para garantizar a las mujeres bogotanas el pleno acceso a oportunidades de realización personal y profesional al tiempo que configura el ambiente de una ciudad incluyente y equitativa.

Una Vida Libre de Violencia

En los últimos años la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer en la ciudad ha venido en aumento. Esto lo demuestran las cifras de la última encuesta nacional de demografía y salud en donde se destaca el significativo incremento de casos por violencia psicológica y violencia verbal por parte del cónyuge. Asimismo, siguen siendo las mujeres las principales víctimas de delitos sexuales. De los más de 4,200 casos denunciados durante el año 2009 en Bogotá, el 85% fue en contra de mujeres y niñas, siendo sus propias viviendas el lugar más común para este tipo de delitos.

A pesar de la evidencia existente para los casos de violencia contra la mujer, Colombia sigue siendo uno de los pocos países en el mundo en donde la denuncia por agresión física o moral es desistible. Esto significa que después de interpuesta la denuncia, las víctimas pueden solicitar la suspensión de la investigación y la no terminación del proceso judicial. Este contexto jurídico limita ampliamente las posibilidades de justicia en casos de violencia contra la mujer dado que éstas desisten del proceso por temor a represalias de sus parejas o agresores.

Violencia contra las mujeres en Bogotá.

	2007		2008		2009	
Tipo de violencia	Casos	% del total	Casos	% del total	Casos	% del total
Homicidio	129	9	123	8	164	10
Violencia física de pareja	11,585	88	14,396	86	14, 576	85
Violencia sexual	3,633	84	3,616	84	3,579	84

Fuente: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana-CEACSC, 2009. Veeduría Distrital, 2009.

La cero tolerancia social e institucional frente a la violencia de género en Bogotá debe ser una de las premisas esenciales de las políticas públicas sobre equidad de género. Este es un mensaje prioritario de autoridad para orientar desde la Administración Distrital el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres bogotanas y el control de las diversas manifestaciones de violencia y victimización.

Las acciones en esta materia deben incluir el establecimiento de mecanismos únicos de documentación de las denuncias y de una ruta unificada para la atención de los casos. Las entidades administrativas y judiciales responsables de la recepción de las denuncias (fiscalías y centros de atención a víctimas de violencia, juzgados penales y de familia, comisarías y estaciones de policía) deben estar coordinadas entre sí así como con el Gobierno Distrital.

Finalmente, es fundamental convocar un esfuerzo intersectorial para que además de las estrategias de carácter penal y judicial se trabaje en estrategias de prevención. Necesitamos más y mejor educación y sensibilización a las familias a través de medios de comunicación, centros educativos, entidades públicas y privadas. Debemos contar con medios de divulgación masiva en lo que se refiere a la cero tolerancia con la violencia de género.

Participación y Representación

La equidad de género debe promover la participación equitativa para la construcción de una ciudad basada en la democracia. El consenso entre hombres y mujeres debe ser un pilar fundamental si se quiere lograr una ciudad inclusiva y justa. Por ello es importante elevar la participación de las mujeres en las instancias de poder más significativas de la ciudad.

Buen Gobierno para Bogotá

La participación de la mujer en cargos públicos sigue siendo minoritaria, particularmente en lo que hace referencia a entidades de elección popular tales como el Concejo Distrital y las Juntas de Acción Local. En estas instancias, la participación de la mujer no supera el 25% del total de curules. Estas cifras hacen evidente que la brecha de representación política entre hombres y mujeres es aún más significativa en escenarios de alto poder local.

La ciudad necesita fijar un compromiso para garantizar una participación y representación equitativa de la mujer en las labores públicas. No solamente fomentando el cumplimiento de lo establecido en la Ley 581 de 2000 para que altos cargos públicos puedan ser ejercidos por mujeres, sino también promoviendo la participación femenina en los cargos de elección popular. Siguiendo el modelo del pacto político por la unidad nacional, en el Distrito debería existir un pacto interpartidista que comprometa a los partidos políticos en la aplicación de la cuota femenina en sus listas para Concejo y Juntas de Acción Local.



Igualdad Laboral y Formalización

Por mucho tiempo las mujeres han sufrido inequidades en materia salarial y de calidad de empleo. La sociedad bogotana debe entender la importancia que tiene el acceso a oportunidades laborales en condición de igualdad en el bienestar de las mujeres. Derrotar el círculo de pobreza y la informalidad a través de mejores oportunidades laborales y salariales es además la forma de promover el equilibrio entre el éxito profesional y familiar.

Un análisis de la Secretaría Distrital de Planeación demuestra que no solamente la tasa de ocupación de la mujer (50%) es inferior a la del hombre (65%), sino que además la representatividad y gobernabilidad de los cargos que ocupan es menor. Al interior de las organizaciones la mayoría de los cargos con injerencia en la toma de decisiones están ocupados por varones. Al mismo tiempo, una condición con alto impacto en la desigualdad de condiciones laborales es la que tiene que ver con la informalidad. En este sentido, se estima que el crecimiento observado en la participación de la población femenina en el mercado laboral se debe principalmente a su incursión en actividades de la economía informal.

Educación y trabajo de las mujeres.

Niñas que asisten a la escuela primaria (tasa bruta)	82 %
Niñas que asisten a la escuela secundaria (tasa bruta)	95 %
Índice de paridad de género en primaria*	1
Índice de paridad de género en secundaria*	1
Mujeres en edad fértil (MEF) analfabetas	0 %
MEF con secundaria y más	88 %
MEF que trabajan actualmente	63 %

*Tasa bruta de asistencia para mujeres/Tasa bruta de asistencia para hombres, en el nivel respectivo de primaria o secundaria.

Fuente: Profamilia, 2011

Buen Gobierno para Bogotá

Las políticas distritales en materia de equidad de género deben fomentar los mecanismos que permitan el empoderamiento legal de la mujer. Esto significa educar y capacitar para cumplir las responsabilidades del papel protagónico que ocupa en nuestra sociedad. En este sentido se destaca el esfuerzo realizado por la ciudad a través de la iniciativa Casas de Igualdad de Oportunidades. Este tipo de programas, sin embargo, deben estar mejor articulados con los distintos niveles de gobierno así como con sus diferentes instancias y entidades (v.g., SENA).

Asimismo, es fundamental adoptar acciones que propendan por aumentar los índices de acceso de las mujeres a ciclos secundarios y terciarios de educación. No necesariamente se trata de generar mayores subsidios económicos sino ofrecer mayor número de programas en distintas áreas del conocimiento, de mejorar su difusión y de garantizar las condiciones logísticas para que las mujeres puedan participar de estos procesos.



Población LGBTI

Se estima que en la capital hay más de medio millón de personas pertenecientes a la comunidad LGBTI, siendo muchas de ellas objeto de discriminación y exclusión debido a su orientación sexual. El Distrito cuenta con una política pública específica que pretende garantizar el ejercicio pleno de derechos a las personas de los sectores LGBTI pero es claro que hacen falta muchos esfuerzos para alcanzar dicho objetivo.

En particular, es urgente apostarle a la total apertura de la ciudadanía a reconocer, convivir y dialogar con diversas formas y modos de expresión social y cultural a través de una mayor y fortalecida participación de las poblaciones minoritarias en estos asuntos. Un primer paso en este sentido sería generar espacios para que organizaciones LGBTI posicionen su perspectiva de género en la formulación e implementación de decisiones y políticas públicas de la ciudad. De esta forma se contribuiría de forma significativa al propósito de contar con una Bogotá incluyente y con una cultura basada en la garantía de una vida libre de violencias y discriminaciones.

Esto último en combinación con el fortalecimiento de programas de denuncia y justicia para sancionar y reprender a aquellos responsables de actos discriminatorios o violentos en contra de la población LGBTI.

Juventudes

La población de jóvenes (14 a 26 años) en Bogotá alcanzó en el 2010 la cifra record de 1.6 millones de personas, lo que representa el 22% del total de población de la ciudad. Esto significa que Bogotá sigue siendo una ciudad joven y por ende sus políticas y estrategias de crecimiento y desarrollo económico, social y cultural deberían estar articuladas con dicha realidad. En este sentido existen grandes oportunidades, por ejemplo, a través del trabajo conjunto entre el Estado y las más de 300 organizaciones juveniles que existen hoy día en la ciudad.

El Distrito cuenta con la Política Pública de Juventud 2006-2016 a través de la cual se pretende promover el desarrollo de la autonomía de la población joven y el ejercicio pleno de su ciudadanía mediante la promoción, restitución y garantía de sus derechos. Dicho enfoque debe apoyarse y fortalecerse de tal forma que se logre la promoción de la libertad, el bienestar y la dignidad de los jóvenes de la ciudad.

Buen Gobierno para Bogotá

En concreto se puede trabajar en iniciativas tales como el Sistema Distrital de Información de Juventudes (SDIJ) que permita hacer seguimiento a la implementación de las políticas establecidas en esta materia. Se puede también establecer un observatorio de violencia y delincuencia que desarrolle estudios sobre temáticas relacionadas con la violencia juvenil tales como la encuesta de victimización escolar, investigación sobre jóvenes reincorporados y las causas del suicidio juvenil.

Al interior de un sistema de estas características se puede también promover la difusión y divulgación de la oferta cultural y artística de Bogotá así como de ofertas laborales y de oportunidades de formación y capacitación. Otra dimensión que puede ser incluida en el SDIJ es el seguimiento y monitoreo de la salud de los jóvenes mediante su articulación con estrategias existentes tales como el sistema de vigilancia epidemiológica de sustancias psicoactivas y el sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.



El Distrito debe apoyar desde los Fondos de Desarrollo Local la formulación, implementación y financiación de proyectos locales de carácter cultural, artístico y económico que tengan impacto sobre la comunidad y que sean desarrollados por líderes juveniles. Adicionalmente, se deben apoyar los procesos de conformación de los Consejos Locales de Juventud y las Mesas Locales Estudiantiles así como llevar a cabo cursos de formación política basados en el conocimiento y respeto por los valores democráticos.

En un tema relacionado, el Distrito debe acompañar a las instituciones educativas en la generación de programas y pactos por la convivencia pacífica e incluyente. La ciudad debe apostarle a convertirse en líder en la realización de jornadas pedagógicas y simbólicas de desarme voluntario, fortaleciendo la corresponsabilidad y promoviendo el deporte, la cultura y las artes en un ambiente de reconciliación. Todo esto en combinación con programas enfocados a la prevención del embarazo juvenil e infantil.

Asimismo, la política pública de juventudes debe propender por la generación de programas de prevención del consumo de drogas y de conductas suicidas. La ciudad debe fortalecer las herramientas institucionales con las que se cuenta en la actualidad para enfrentar procesos de rehabilitación a la adicción de drogas en conjunto con la reestructuración de la familia como núcleo de la sociedad.

Se debe también fortalecer la Línea 106, dirigida por psicólogos y psicólogas de la Secretaría de Salud con el fin de detectar y atender de manera rápida los problemas de los jóvenes, especialmente aquellos relacionados con el suicidio. Finalmente, es responsabilidad del Distrito realizar grandes campañas para la promoción de conductas sexuales responsables, no solo para evitar embarazos indeseados sino para la prevención de enfermedades.

Colonias y Afrobogotanos

De acuerdo a cifras del DANE, en Bogotá residen más de 300 mil personas que se reconocen como de raza negra, afrocolombiana o palenquera. Un porcentaje importante de estas personas es nacido en Bogotá mientras que muchos otros han llegado provenientes de distintos lugares del país en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Dada la importancia histórica de la comunidad afrodescendiente en dimensiones económicas, sociales y culturales, se cuenta con varios antecedentes normativos que han pretendido la protección de sus derechos. Por ejemplo, el Acuerdo 175 de 2005 establece los lineamientos

de la política pública para la población afrodescendiente mientras que el Decreto 151 de 2008 establece el plan integral de acciones para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes en Bogotá.

A pesar de tales iniciativas, es evidente la carencia de liderazgo institucional en estos temas de tal forma que la ciudad aún se encuentra en deuda de generar acciones concretas para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados. En este sentido el reto para Bogotá es lograr interpretar las necesidades de una ciudad diversa en el origen de su población y su cultura, para diseñar una estrategia que garantice la inclusión y participación colectiva de todos sus habitantes.

Adulto Mayor

La población de adultos mayores en la ciudad se acerca al 10% del total de habitantes y por ende son urgentes los esfuerzos para garantizar unas condiciones de vida que sean dignas y apropiadas. La ciudad cuenta en la actualidad con una Política Pública de la Vejez, construida a partir de las discusiones generadas en la Mesa Distrital de Envejecimiento y Vejez. El verdadero desafío para la ciudad es lograr la adaptación y aplicación de los lineamientos de dicha política para garantizar los derechos de la población de adultos mayores.

En este sentido el objetivo debe ir mucho más allá del establecimiento de simples programas asistencialistas que apoyen con subsidios a la población vulnerable en Bogotá. Se trata de diseñar iniciativas de inclusión y participación para que los adultos mayores puedan contar con los beneficios que les garanticen una mejor calidad de vida. La ciudad puede generar convenios, en alianza con entes privados y organizaciones no gubernamentales, destinados a potenciar la consecución de recursos que puedan financiar iniciativas orientadas al apoyo del adulto mayor. Se debe trabajar en el diseño de proyectos productivos; programas de actividad física, recreación y deporte; así como en lograr su acceso a una salud de calidad.

Finalmente, es determinante el acompañamiento por parte del Distrito para el reacondicionamiento y remodelación de los hogares geriátricos de la ciudad y su transformación en casas del adulto mayor que cumplan con las condiciones mínimas de higiene y de tamaño del espacio físico. Asimismo, la ciudad debe trabajar para que las personas encargadas de estas casas y de la atención integral de los adultos mayores reciban capacitación en estos temas así como el reconocimiento público y económico consistente con la importancia de la labor desarrollada.

Desplazamiento

Bogotá es una de las ciudades colombianas con mayor número de personas en condición de desplazamiento. Según cifras de Acción Social (Presidencia de la República) en la capital hay aproximadamente 300 mil personas en esta situación de vulnerabilidad. En este sentido la ciudad cuenta con programas específicos tales como el Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada de Bogotá y las Unidades de Atención y Orientación (UAO). Sin embargo, los resultados alcanzados por estas iniciativas son limitados y deben expandirse y fortalecerse de forma significativa.

Tal y como ha sido el caso de programas discutidos en este y otros capítulos, debe ser claro que medidas netamente asistencialistas resultan insuficientes para la atención integral de esta problemática. Tan importante como la posibilidad de contar con una ayuda económica es el hecho de poder contar con servicios de atención psicológica y médica así como de orientación en la adaptación a las dinámicas sociales y económicas de la ciudad.



Situación de los adultos mayores en Bogotá.

Porcentaje de discapacitados que son adultos mayores	42%
Porcentaje de adultos mayores que no cotiza al SGSS*	62%
Adultos mayores en condición de pobreza	más de 150 mil
Adultos mayores en condición de indigencia	más de 60 mil
Hogares geriátricos	526
Hogares geriátricos con concepto desfavorable	48
Hogares geriátricos con medida sanitaria	36
Hogares geriátricos con concepto favorable	82

*Sistema General de Seguridad Social

Fuente: Concejo de Bogotá, 2011.

Un gran paso dado a nivel nacional en estos temas tiene que ver con la aprobación de la Ley de Reparación de Víctimas por parte del Congreso Nacional. Lo que compete a la Administración Distrital en este caso es liderar los procesos al interior de su territorio para que durante los próximos años se logre reasignar las tierras despojadas a la población en condición de desplazamiento que se encuentre registrada en el sistema del Distrito.

Discapacidad

Actualmente no hay un consenso sobre el número de discapacitados en la ciudad. Según cifras del DANE (Censo 2005), en Bogotá hay aproximadamente 25 discapacitados por cada mil habitantes, es decir más de 175,000 a nivel de toda la ciudad. Sin embargo, otras fuentes consultadas afirman que esta cifra superaría los 600,000 habitantes. De acuerdo con cifras del DANE, el origen de la discapacidad de los bogotanos se debe principalmente a enfermedades generales (34%), alteraciones genéticas y hereditarias (13%), accidentes (7%), enfermedades profesionales (1.7%), violencia (1.5%), y consumo de psicoactivos (1%). Más del 30% de las personas discapacitadas registradas en las bases de datos oficiales requiere la ayuda permanente de otra persona.

El Decreto 470 de 2007 adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital (PPDD), la cual se encuentra orientada hacia la búsqueda del desarrollo humano, social y sostenible de las personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores. El eje central de este esfuerzo se encuentra fundamentado en los derechos consagrados por la Constitución Política de Colombia, que se rige por los principios de equidad, autonomía y participación. En este sentido, la PPDD entiende como persona con o en condición de discapacidad a toda aquella que por diferentes circunstancias tenga limitaciones físicas, sensoriales, y/o cognitivas que afecten su funcionalidad y su relación con el entorno inmediato.

La PPDD busca garantizar que las personas con discapacidad hagan uso de sus derechos y deberes en pro de la generación de capacidades humanas, sociales, culturales y productivas para la inclusión social, mediante acciones integrales que garanticen el desarrollo humano y la dignidad de las personas.

Lo anterior significa que el Estado se compromete a garantizar el derecho a la salud en términos de atención integral, rehabilitación y cobertura total para las personas con discapacidad y debe materializar el derecho a la educación a través del acceso, la capacidad de retención y la calidad de la educación impartida a los estudiantes con discapacidad. Asimismo la PPDD debe brindar las condiciones necesarias para la garantía del derecho a la inclusión laboral de los discapacitados y sus familias, del derecho a la vivienda y del derecho al bienestar (protección social integral).

Al mismo tiempo, la PPDD busca reconocer a las personas con discapacidad como personas autónomas con derechos políticos, civiles, económicos y sociales. Por ello, la implementación de esta política debe promover la participación con incidencia de los discapacitados y sus cuidadores en escenarios públicos, privados, familiares e individuales. Se debe también impulsar estrategias de formación ciudadana, donde las personas discapacitadas conozcan sus derechos y deberes y participen en el diseño e implementación de las políticas y programas que les atañen.

La PPDD busca contribuir en el acceso adecuado de las personas discapacitadas, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, los espacios recreativos y culturales, la vivienda, los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones. El Distrito también debe impulsar la movilidad libre y personal con la mayor independencia y autonomía posible de las personas con condición de discapacidad y sus cuidadores. Por ello, la PPDD debe eliminar las barreras de acceso existentes en los edificios, las vías públicas, el transporte, servicios de información, viviendas, instalaciones médicas, espacios de recreación y lugares de trabajo, entre otros.

A pesar de la extensa normativa y los programas y actividades desarrollados por el Distrito con el fin de mejorar la calidad de vida de la población discapacitada, aún existen gran cantidad de barreras y falencias que les impiden a estas personas gozar de una vida en igualdad de condiciones y disfrutar plenamente de sus derechos.

Es importante que el Distrito garantice la total rehabilitación de todos los discapacitados, especialmente aquellos que no pueden costear sus tratamientos. Por otro lado, el Estado en articulación con el sector privado debe embarcarse en procesos de investigación e incorporación de ciencia y tecnología que se encuentren orientados a ampliar el espectro de posibilidades de recuperación y rehabilitación de las personas con discapacidad. Asimismo, el Distrito debe generar los mecanismos necesarios para que todas las personas en condición de discapacidad que no estén afiladas a la salud puedan afiliarse sin mayores impedimentos.

Del mismo modo, en articulación con la estrategia de programas de promoción y prevención en salud, el Distrito debe adelantar estrategias de atención integral en el periodo prenatal y posnatal en los estratos más bajos de la capital. La adecuada atención en las consultas prenatales y posnatales permitirá identificar posibles problemas y encontrar soluciones que eviten condenar a tantas personas a vivir una vida con limitaciones físicas o cognitivas.

Toda la sociedad (gobierno, ciudadanos, empresas, organizaciones) debe promover la igualdad, la solidaridad, la equidad y el ejercicio de los derechos de aquellas personas con barreras que limitan su desarrollo. La integración de estas personas a la vida y el entorno común debe convertirse en un reto de todos los bogotanos.

Territorio Rural

Bogotá cuenta con más de 1,200 kilómetros cuadrados de zonas rurales, correspondientes al 75% del área total del Distrito Capital. Sin embargo, las intervenciones de los gobiernos distritales en estas zonas se han caracterizado por la ausencia de políticas diferenciadas, demostrando un desconocimiento de la heterogeneidad y las dimensiones del fenómeno de desarrollo rural.

El gobierno de la ciudad debe entender que en el territorio rural de Bogotá existe diversidad de recursos naturales, de actores sociales, de asentamientos humanos, de instituciones y tradiciones que deben ser involucrados a las dinámicas de desarrollo económico y social del Distrito. Para lograrlo, la política pública de ruralidad en Bogotá debe fortalecerse con la participación de múltiples sectores de la Administración que garanticen que su alcance vaya

más allá de lo estrictamente agropecuario. Como en todas las iniciativas de mayor impacto en la ciudad, la política de desarrollo rural debe tener una visión a largo plazo que garantice el derecho de los pobladores al mejoramiento de sus condiciones de calidad de vida.

La integración de programas distritales multidisciplinarios y la institucionalización del concepto de sostenibilidad deben ser parte fundamental de la política de ruralidad de Bogotá. De esta manera, las estrategias de apoyo al sector rural estarán orientadas a fomentar alternativas de inclusión mientras se impulsan nuevas actividades económicas, sociales y culturales.





2

CALIDAD DE VIDA

EDUCACIÓN Y PRIMERA INFANCIA

Los primeros seis años de vida son fundamentales para los seres humanos. Estos años son definitivos para el desarrollo físico, social, emocional y cognitivo de las personas. Las habilidades de pensar, hablar, razonar y aprender se generan durante esta etapa de la vida y tienen un impacto determinante en la salud, el aprendizaje y el comportamiento futuros. Es así como la apuesta por alcanzar una mejor ciudad y por lograr romper los círculos de pobreza en nuestra sociedad requiere de una visión integral y a largo plazo para la primera infancia. La política en este tema debe ser contundente en garantizar una atención infantil que incluya educación, salud, nutrición, afecto, recreación y deporte.

Por otro lado, la educación es el factor más determinante en la apuesta por lograr una sociedad más equitativa. Tan importante como lograr total acceso y cobertura es el hecho de mejorar la calidad de la educación básica y media en la ciudad. Éste es un proyecto que requiere los máximos esfuerzos del Distrito con el objetivo de lograr una Bogotá más competitiva y con mejores oportunidades para todos sus ciudadanos.

Primera Infancia

Se estima que en Bogotá hay más de 700 mil menores entre cero y cinco años de edad. Cerca de 160 mil de estos niños se encuentran en condición de vulnerabilidad social y económica (familias de estrato socioeconómico 1 ó 2 y pertenecientes al nivel 1 ó 2 del SISBEN). Del total de menores entre cero y cinco años en Bogotá, cerca de 275 mil niños reciben algún tipo de atención inicial (en la mayoría de los casos orientada solo a educación) y solamente 55 mil niños reciben atención integral. Lo anterior significa que más de 430 mil niños no reciben ningún tipo de atención durante sus primeros años de vida.

Atención primera infancia en Bogotá.

Niños vulnerables con atención integral *	55,000
Niños en prejardín y jardín en colegios privados	64,000
Niños en prejardín y jardín en colegios oficiales	7,600
Niños en hogares de bienestar familiar	105,000
Jardines privados	42,000
Número total de niños atendidos con educación inicial	275,000
Niños no atendidos	440,000

*Principalmente en jardines de la Secretaría Distrital de Integración Social, jardines y centros cofinanciados y casas vecinales.

Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social, 2010.

El Modelo Actual Debe Cambiar

De acuerdo a lo estipulado en los lineamientos de la política nacional de primera infancia, se reconoce que la atención preescolar se ha venido asociando exclusivamente a la preparación de los niños para la escuela y ha dejado de lado las demás experiencias significativas que los niños deben vivir en sus primeros años de vida. La educación en la primera infancia no puede estar basada en actividades mecánicas y repetitivas sin sentido (tales como planas y memorización de datos) que buscan la transmisión unidireccional de información. Por el contrario, los niños en sus primeros años de vida deben recibir una educación orientada a potenciar sus competencias, habilidades y creativities.

Son varias las razones por las que el modelo de atención actual no es el ideal. En primer lugar, el modelo general de atención no corresponde a una política de atención integral a largo plazo. Es evidente que los recursos que se invierten son insuficientes y no están siendo óptimamente utilizados. Igualmente, es necesario replantear el sistema de atención de los hogares comunitarios del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. Es fundamental evaluar de forma rigurosa el papel de las madres comunitarias y las condiciones del espacio físico donde ellas llevan a cabo su importante labor. En algunos casos estos lugares son estrechos y no cumplen con los requisitos mínimos de higiene, mientras en otros tantos los niños están siendo atendidos por personas con baja formación si se tiene en cuenta el desafío que representa la atención integral de un niño entre los cero y cinco años de edad.

En este sentido, se encuentra plenamente documentado cómo la participación en el actual programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar no necesariamente repercute en resultados positivos en el desarrollo físico y social de los niños atendidos. Por el contrario, es común encontrar mayor incidencia de enfermedades respiratoria y diarreica agudas, así como compartimientos agresivos en los niños participantes en este programa, comparada con la población no beneficiaria.

Apuesta Total por la Primera Infancia

Es un hecho que la inversión en la primera infancia representa grandes dividendos para Bogotá. No solo en la garantía de los derechos individuales de los niños en sus primeros años de vida, sino también en el desarrollo económico y social de la ciudad. La decisión de contar con unos mejores bogotanos en el mañana se construye a partir de la atención de calidad que reciban los niños de hoy.

Por esta razón la ciudad debe formular una política pública en primera infancia que corresponda a un trabajo unificado e intersectorial que articule, mejore y potencie los programas de cuidado infantil que actualmente se desarrollan a nivel local y nacional. Esta política debe garantizar una atención de calidad en educación, nutrición, salud, desarrollo físico y afectivo, y la inclusión de prácticas de disciplina positiva desde la primera infancia. Esta es la manera de fomentar que nuestros niños crezcan en ambientes respetuosos que les permita fortalecer su auto estima y perfilar sus oportunidades para el mañana. Se trata de entender la educación en un contexto más amplio que pretende superar la visión restringida de lo preescolar y que busca llenar de sentido el aprendizaje y la vida cotidiana de los niños menores de cinco años que habitan en Bogotá. Al mismo tiempo, se debe ir más allá de lo educativo e incluir todos los componentes para desarrollo integral de la primera infancia, tal

y como lo establece el Código de Infancia y Adolescencia.

Para lograr lo anterior es fundamental que esta no sea una iniciativa aislada. Se requiere el liderazgo del Distrito para involucrar de manera intersectorial a distintos actores determinantes en este proceso (cultura, ambiente, salud, educación, hábitat y servicios públicos). Es la única manera de garantizar institucionalmente las condiciones óptimas para el desarrollo integral de los niños bogotanos.

Para empezar a dar respuesta a las necesidades de la primera infancia en nuestra ciudad, se deben proponer acciones a corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar cobertura universal en atención integral de manera escalonada. A corto y mediano plazo se deben construir, dotar y poner en funcionamiento al menos 100 nuevos centros de atención integral con los más altos estándares de calidad. De esta forma se estarían atendiendo cerca de 40 mil nuevos niños en condición de vulnerabilidad en la ciudad durante los próximos cuatro años. Ya en la ciudad hay un precedente exitoso cuyo modelo vale la pena multiplicar: los centros AeioTü de la Fundación Carulla.

A largo plazo y como política pública del Distrito, se debe garantizar la misma tasa de construcción y dotación de este tipo de establecimientos hasta lograr una cobertura universal de la mejor calidad en no más de 12 años.

En segundo lugar, se debe trabajar en mejorar la calidad de los servicios que recibe el porcentaje de población infantil que ya está siendo atendida (en especial los más de 100 mil menores que asisten a Hogares Comunitarios). Lograr este objetivo requiere del diseño de un plan de migración de los niños que son atendidos bajo la modalidad actual a Centros de Atención Integral.

Características de los centros de atención a primera infancia.

Capacidad (número de niños atendidos)	250 - 300
Tamaño de la planta física incluyendo áreas verdes (m ²)	1,000 - 1,300
Personal (número de educadores y administradores)	20 - 30
Costo de construcción de un centro (millones de pesos)	1,400 - 2,000
Costo de operación anual (millones de pesos)	3,000 - 3,200

Fuente: AeioTü, 2010.



La formulación de dicho plan debe incluir iniciativas tales como la apertura de una línea distrital de crédito blando que les permita a los actuales modestos operadores mejorar su infraestructura física y ampliar significativamente su dotación. Al mismo tiempo, se requiere trabajar en un programa de capacitación integral de las actuales madres comunitarias de tal manera que les facilite mejorar su desempeño en indicadores tales como nutrición y cuidado infantil, pero también en conocimientos de desarrollo físico, cognitivo y afectivo. El éxito del programa de capacitación integral depende además de que se garanticen condiciones laborales más justas a las mujeres que cumplen el papel de madres comunitarias. A través de la formalización de su actividad se deben generar beneficios que les permitan acceder a mejores oportunidades.

Como parte de este mismo plan, es necesario contemplar la implementación de una rigurosa estrategia de seguimiento y evaluación de las madres comunitarias, que incluya incentivos y reconocimiento a las mejores. De esta forma, se logrará no solamente mejorar la calidad de la atención que reciben los niños, sino también mejorar la calidad de vida de estas mujeres. Garantizar la cobertura universal de calidad, dando así cumplimiento a los derechos fundamentales de los niños, es determinante y debe ser la prioridad. El Sistema de Información de Infancia de la Secretaría Distrital de Integración Social puede llegar a ser una herramienta

fundamental en este proceso. Al ampliar dicho sistema y potenciar sus funcionalidades, éste se convierte en un instrumento de caracterización y seguimiento de cada niño. Permitiendo además la identificación certera de los niños que en condiciones de vulnerabilidad no estén siendo atendidos.

La construcción de una política pública de primera infancia de alto impacto y con una visión a largo plazo, requiere de la inclusión y acompañamiento de estrategias de reducción del embarazo infantil y juvenil, de programas que garanticen la total dedicación a la atención perinatal y de cambios que busquen una mejor calidad de la educación básica y media. Así, el modelo de atención integral a la primera infancia constituirá además una apuesta mayor por disminuir la mortalidad infantil y la mortalidad materna en Bogotá.

Etapas del modelo de atención integral a la primera infancia.

Período prenatal	Nacimiento y primer mes	Primer año	Segundo, tercero, cuarto y quinto año	Educación básica y media calidad
Prevención embarazo no deseado	Parto	Vacunación	Programa nutricional	
Controles prenatales (previo, periódico y completo)	Atención médica	Registro civil	Programa estimulación sensorial	
Atención especializada		Programa lactancia		
Programa nutricional		Habilidades parentales	Habilidades parentales	
		Apoyo madre	Medidas de protección	



Fuente: Comisión Intersectorial de Primera Infancia de la Presidencia de la República, 2011.

La formulación de la política distrital en primera infancia implica además establecer la fuente de los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera y operativa, no solo de los nuevos centros de atención, sino también de toda la estrategia integral. Para lograr este objetivo la ciudad cuenta con una opción muy atractiva en las utilidades de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB). Los recursos generados por la EEB por concepto de utilidades

Calidad de Vida

ascienden a una suma cercana al billón de pesos anuales (ver Capítulo 7). Dineros que actualmente se están reinvertiendo en nuevas empresas en el exterior dejando a un lado la inversión en temas prioritarios para la ciudad. La propuesta debe ser contundente. Debe existir toda la voluntad y el liderazgo político para que de manera debidamente reglamentada se destinen por lo menos el 25% de dichas utilidades en la política de atención integral a la primera infancia bogotana.

Bogotá logrará alinear su estrategia a los planteamientos de la política de primera infancia del Gobierno Nacional. Esta es la forma de compartir enfoques y esfuerzos para maximizar los beneficios de las iniciativas propuestas. La sociedad también debe constituir una fuerza participativa que contribuya a esta transformación de la vida de todos los niños bogotanos.

La integración interinstitucional para sacar adelante la política de primera infancia en el Distrito, debe permitir y orientar la creación en Bogotá del Clúster de Primera Infancia. Para lograrlo se debe convocar a distintos actores para trabajar en un gran acuerdo de competitividad, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría Distrital de Integración Social y con el apoyo de instituciones tales como la Cámara de Comercio y los ministerios de educación, industria y comercio.





Educación de Calidad

Gracias a las políticas de las últimas administraciones distritales, Bogotá ha podido avanzar significativamente en el objetivo de lograr una cobertura universal en educación básica y media. En este sentido, la ciudad ha sabido manejar diferentes esquemas para garantizar la prestación de este servicio público. La notable ampliación de la planta física y la reorganización del sector fueron acciones determinantes para ampliar la cobertura. Al mismo tiempo, el Distrito logró diseñar un esquema exitoso de vinculación del sector privado a la educación a través de las figuras de concesiones y convenios.

Actualmente en Bogotá se encuentran matriculados más de 1 millón 600 mil estudiantes de educación básica y media. Más del 60% de estos estudiantes asisten a colegios vinculados al sector oficial. De estos niños y jóvenes menos del 20% tiene la oportunidad de asistir a instituciones que trabajan bajo el esquema de jornada completa de educación. Actualmente, al interior del sistema público, solo los colegios en concesión y algunos pocos en convenio manejan este tipo de jornada. Los estudiantes que no están en este tipo de instituciones, asisten a colegios distritales que manejan un esquema de doble jornada escolar (mañana y tarde), contando con solamente cinco horas de clase cada día.

Número de establecimientos y estudiantes por sector.

	Número de Establecimientos	Número de Estudiantes*
Colegio Concesión **	25	40,000
Colegio convenio***	335	143,000
Colegio distrial	359	837,000
Total sector oficial	719	1,020,000
Colegios privados	1,973	590,000
Total (oficial y privado)	2,692	1,610,000

*Valores ajustados a la décima mayor por consistencia en el manejo de cifras significativas.

**Los colegios por concesión son instituciones construidas y dotadas por el gobierno distrital y administradas por privados (sin ánimo de lucro) con experiencia en gestión de la educación.

***Los colegios en convenio son instituciones privadas que suscriben un convenio con el gobierno distrital a través del cual se transfieren subsidios a dichas instituciones para cubrir los gastos de matrícula y pensión de estudiantes públicos.

Fuente: Secretaría Distrital de Educación, 2010.

Buen Gobierno para Bogotá

La política de educación en el Distrito también ha presentado importantes avances en lo referente al subsidio total a los costos de educación para la población más necesitada, promoviendo de esta forma la asistencia sin falta de los niños y jóvenes a las instituciones educativas. De igual manera, se viene haciendo una inversión importante para incluir computadores y enseñanza en tecnologías de la información y comunicaciones en las escuelas.

A pesar de los logros en términos de cobertura universal y gratuidad del servicio, la calidad de la educación pública en Bogotá es aún deficiente. Es determinante el hecho de que los niños asistan al colegio durante pocas horas (un menor en edad escolar en Bogotá estudia la mitad de horas clase de las que estudia un niño en países de economías desarrolladas), pero también son importantes la baja profesionalización de los docentes en lo referente a la efectividad de su acción y la falta de currículos generales contruidos a partir de estudios didácticos rigurosos.

Clasificación de países de acuerdo a su desempeño en pruebas PISA.

Países con desempeño pobre (puntajes menores a 440)	Países con desempeño mínimo (puntajes entre 440 y 480)	Países con desempeño bueno (puntajes entre 480 y 520)	Países con desempeño muy bueno (puntajes entre 520 y 560)
Argentina (396) Colombia (399) Chile (439) Brasil (405) Kasajstán (398) México (420) Kirguistán (325)	Turquía (454) Grecia (473) Rusia (468) Israel (459)	Estados Unidos (496) España (484) Francia (497) Italia (486) Alemania (510) Polonia (501) Noruega (500)	Singapur (543) Hong Kong (546) Finlandia (544) Corea (541)

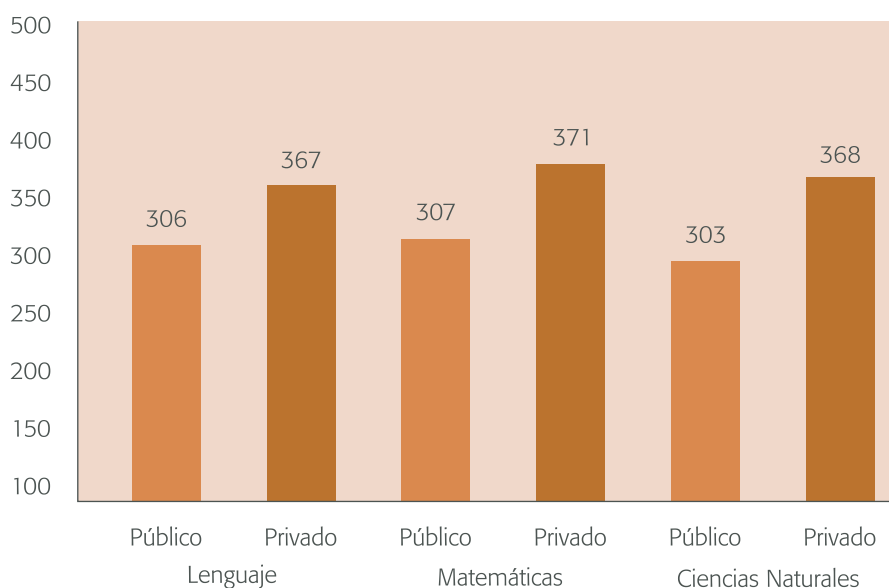
Fuente: Mourshed, et al, 2010.

La baja calidad en la educación parece ser un fenómeno de orden nacional. Los resultados de la más reciente prueba de Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) ubican a Colombia como uno de los países con pobre desempeño en educación y con uno de los puntajes más bajos para países latinoamericanos.

Calidad de Vida

Al mismo tiempo, los resultados de las Pruebas Saber realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) establecen una notable diferencia entre el rendimiento académico de los colegios distritales comparados con los establecimientos privados. Los puntajes promedio obtenidos por estudiantes de instituciones educativas privadas en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales son significativamente mayores que los registrados por estudiantes de colegios públicos.

Puntajes promedio para instituciones educativas en Bogotá en Pruebas Saber Noveno Grado 2009 (clasificados por tipo de establecimiento).



Nota: Los puntajes en las Pruebas Saber van desde 100 (mínimo) hasta 500 (máximo).

Fuente: Programa Bogotá Como Vamos.

De igual manera, solamente el 35% de los colegios públicos en Bogotá presentan un rendimiento en la pruebas ICFES que los clasifica en la categoría de desempeño alto o superior. Mientras tanto, en el sector privado, el 70%, es decir el doble, de los establecimientos documentan un rendimiento que les permite ubicarse en dicha categoría.

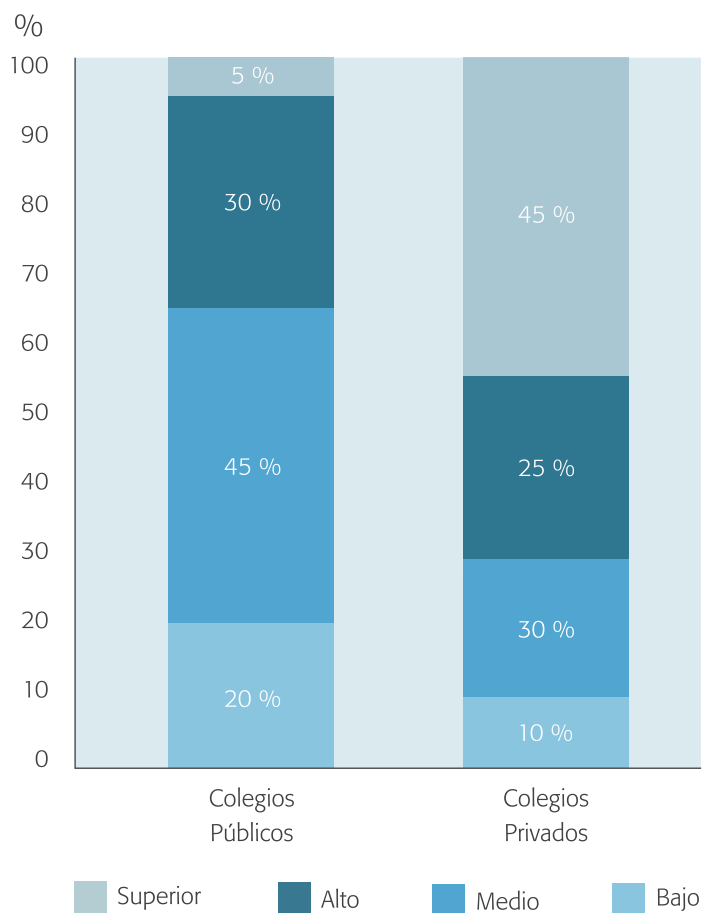
Esta es una clara evidencia de que el modelo bajo el cual está funcionando la educación pública básica y media en Bogotá no es el ideal. En otras palabras, sin una educación pública de calidad evaluada en términos de las distintas mediciones nacionales e internacionales,

Buen Gobierno para Bogotá

no nos será posible desarrollarnos social y económicamente. Esta realidad, demuestra que no podemos esperar un día más para emprender las reformas y mejoras a nuestro sistema educativo.

En este sentido, no podemos aceptar que limitaciones presupuestales o de capacidad instalada se conviertan en elementos que dilaten esta discusión. Si no mejoramos nuestro sistema de educación simplemente no lograremos las metas de desarrollo económico y de disminución de la pobreza que necesita la ciudad.

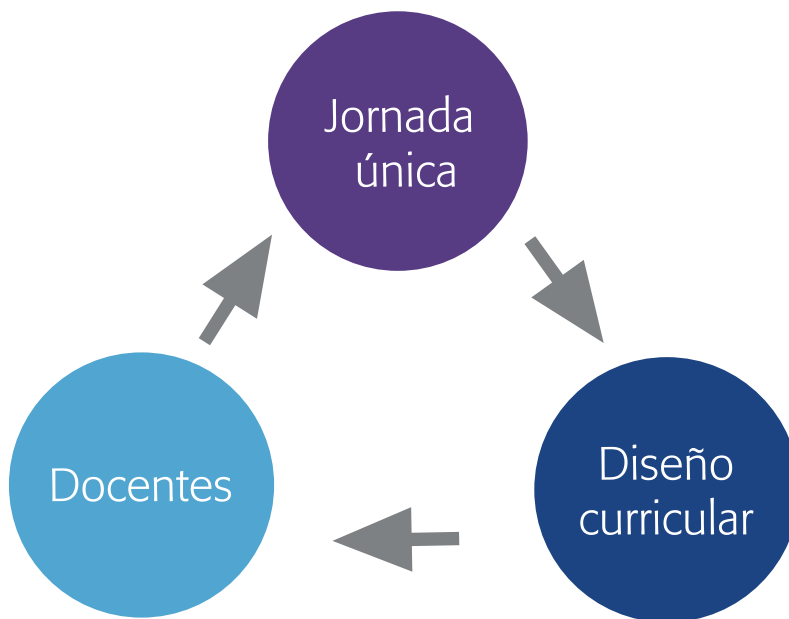
Clasificación de los establecimientos educativos en Bogotá por rendimiento en las Pruebas ICFES 2009.



Educación para el Futuro

Dado el contexto anterior y en uno de los procesos más ambiciosos planteados para Bogotá en su historia reciente, le debemos apostar a la transformación de la sociedad a través de una revolución profunda del esquema de educación pública como parte de la política de fomento de la competitividad y desarrollo económico de la ciudad. Dicha revolución educativa, debe mantener y fortalecer los temas en que se ha avanzado en Bogotá durante los últimos años y apostarle al desarrollo de los siguientes tres pilares integradores para una educación de calidad: 1) Fortalecimiento de la labor docente; 2) Implantación de la jornada única y; 3) Contenido curricular.

Pilares integradores para una educación de calidad.



Fortalecimiento de la Labor Docente

Las pruebas de desempeño estudiantil así como la inmensa mayoría de los estudios internacionales que han tratado estos temas demuestran que las capacidades profesionales y motivación del profesorado son elementos esenciales y fundamentales para lograr una educación de calidad.

En este contexto, para dar el paso hacia una sociedad desarrollada económica y socialmente, es fundamental la dignificación de la profesión docente y la generación de todos los incentivos que sean necesarios para lograr un esquema de compensaciones apropiado y consistente con la importancia de la actividad desarrollada. De igual forma, se requiere diseñar los mecanismos para hacer de la labor docente un proyecto de vida para profesionales de alto desempeño y alto compromiso con su propio desarrollo personal y laboral. Esto se logra, por ejemplo, mediante el ofrecimiento de generosos bonos para escuelas y docentes que alcancen logros sobresalientes así como instaurando programas de formación y capacitación permanente en donde se premie y se potencia a los mejores educadores.

En resumen, se deben generar las condiciones para que los maestros de los colegios públicos sean ciudadanos con las mejores cualidades personales y profesionales. Sin este recurso humano de calidad y motivado de forma apropiada no será posible avanzar en ninguna de las otras propuestas que conforman la política en referencia.



Para lograr lo anterior, entre otras cosas, hay que emprender acciones para profesionalizar de forma creciente la labor docente con un aumento del reconocimiento social a la responsabilidad que tiene esta profesión en la formación de los futuros ciudadanos y profesionales que puedan promover el desarrollo, la competitividad y la productividad en el marco de una democracia sana. Al mismo tiempo se deben generar esquemas de desarrollo profesional técnicamente contruidos basados en estudios de eficacia, insistiendo tanto en la formación en las disciplinas que se enseñan como en la pedagogía específica de la enseñanza de estas disciplinas, en el marco de las prácticas de aula y con sustento en comunidades de aprendizaje.

Jornada Única

Hace varias décadas el país tomó la decisión de instaurar el esquema de la doble jornada con el que se buscaba una mayor eficiencia en el uso de la infraestructura y la capacidad instalada de los colegios públicos (el mismo colegio es utilizado por dos jornadas estudiantiles, una en la mañana y otra en la tarde). Con dicha decisión se inició el camino para lograr mejoras significativas en los niveles de cobertura de la educación básica de tal forma que en ciudades como Bogotá fue posible lograr esquemas de cubrimiento universal.

Si bien el esquema antes mencionado ha sido exitoso para el objetivo de cubrimiento, tal como se describió previamente, el resultado es diferente para lo que tiene que ver con la calidad de la educación impartida. No existe ningún país desarrollado que use un esquema de doble jornada en su sistema de educación pública así como no existe ningún país que use dicho esquema y que logre estar entre los dos primeros niveles de desempeño educativo. Adicionalmente, países como Singapur y Corea del Sur iniciaron sus procesos de transformación social y económica a través de un fortalecimiento del sistema educativo nacional, siendo el primer paso de dicho fortalecimiento la implantación de la jornada única escolar.

A través de un esquema de jornada única se garantiza una exposición apropiada a un ambiente educativo y se lograría un incremento del 100% en el número de horas de trabajo escolar con respecto al esquema actual. Adicionalmente, se logra mantener a los menores de edad una mayor parte del tiempo bajo la tutoría de una entidad responsable que no solo los protege de los riesgos y vulnerabilidades asociados a las varias horas al día en que no tienen supervisión adulta en sus casas, sino que también se puede complementar con políticas apropiadas de uso del tiempo libre.

La implantación de la jornada única escolar en colegios distritales en combinación con el fortalecimiento de la labor docente conlleva a una serie de inversiones y esfuerzos significativos que representan un desafío importante para el Distrito. Se requerirán inversiones en infraestructura, un crecimiento de la planta profesoral y un aumento en las remuneraciones de los mismos. Asimismo, la transformación del sistema educativo asociada con estos dos temas requiere de procesos de largo aliento que pueden tardar varios lustros. En este proceso no solamente es determinante la adecuada gerencia de los recursos públicos sino que también es fundamental la posibilidad de vincular al sector privado a través de figuras que ya han tenido experiencias exitosas en la ciudad, tales como las concesiones y el leasing financiero.

Pese a este difícil panorama, en lugar de caer en la tentación del oportunismo y las obras fáciles de construir y de mostrar, le debemos apostar a la Bogotá y a la Colombia del futuro, basando los objetivos en el mejoramiento de la educación básica y media. Por las razones discutidas en este documento, sencillamente no podemos fracasar en la iniciativa de implantar la jornada única si queremos romper el círculo de pobreza en que se encuentran tantos compatriotas y alcanzar la meta de ser una sociedad desarrollada.

Currículo y Evaluación Estudiantil Adecuada

La verdadera eficacia del docente se mide en los aprendizajes que logran los estudiantes en el marco de un currículo con objetivos claramente definidos así como mediante la utilización de estrategias de evaluación estudiantil que sean válidas y confiables.

Múltiples estudios recientes han mostrado que el currículo juega un rol central en la eficacia del sistema (Teach for America, 2010; Stigler & Hiebert, 1999). En países donde el sistema educativo cuenta con currículos bien estructurados y coherentes se logran estudiantes con mejores resultados en pruebas internacionales. En este sentido, se debe enfatizar que no solo se trata de la cantidad de temas tratados en las aulas sino también en la calidad y profundidad en que se estudian los mismos. El objetivo debe ser desarrollar competencias y no generar aprendizajes enciclopédicos de poca recordación en el mediano y largo plazo. Se trata de tener claridad en los aprendizajes esperados, los cuales deben ser formulados de tal forma que resulten funcionales para la elaboración de pruebas.

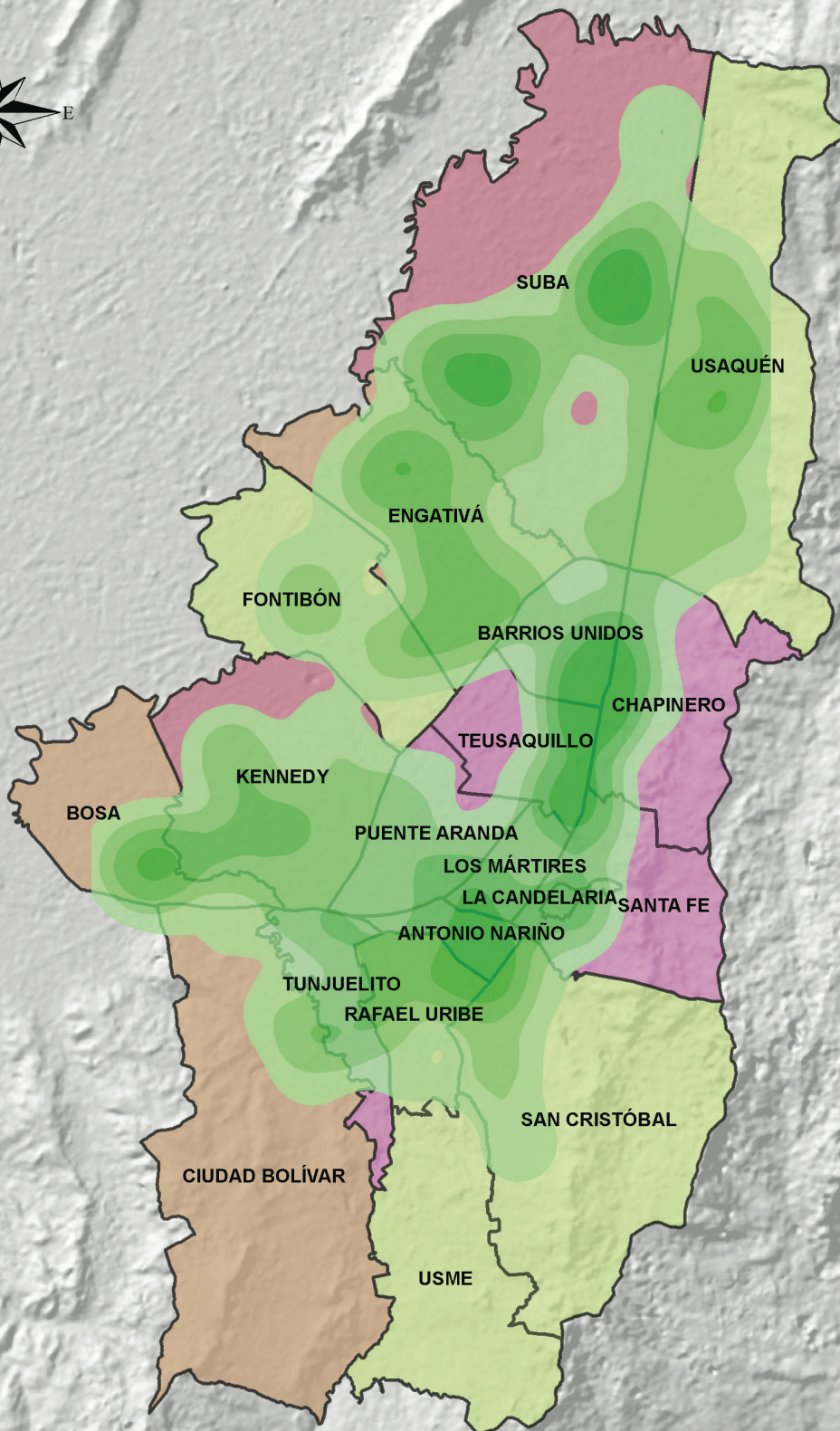
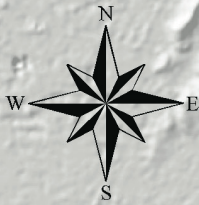
Igualmente, existe un acento creciente en algunas áreas de enseñanza relacionadas con la productividad y competitividad de una sociedad con temas y habilidades muy bien seleccionadas: 1) Comunicación en una segunda lengua; 2) Ciencia; 3) Matemáticas; 4)

Tecnología e ingeniería. Todo esto sin menospreciar, por supuesto, temas relacionados con el arte, la cultura y el deporte.

Tan importante como lograr establecer una redefinición de los currículos, es la necesidad de diseñar un programa oficial de evaluación para las instituciones educativas que permita el seguimiento del desempeño de estudiantes, docentes y programas académicos. Un sistema de evaluación riguroso y formal permitirá establecer con claridad metas de aprendizaje y desarrollar los instrumentos necesarios para evaluar las prácticas de aula y ajustándolas a un nuevo esquema de mejoramiento continuo.



Colegio Distrital Norte



Población en Edad Escolar por Localidad



Densidad de Colegios



Prosis

0 1,5 3 6 9 12 Kilómetros

SALUD

La salud y el total acceso a este servicio es un derecho esencial de todos los ciudadanos. Entendiendo la salud como una condición de bienestar físico, afectivo y social, la plena garantía de este derecho por parte de los gobiernos es sin duda una de las maneras de respetar la dignidad de las personas y de ofrecer mejores oportunidades de contar con una calidad de vida apropiada.

Hace un par de décadas, el Sistema de Salud colombiano se caracterizaba por una baja cobertura y una deficiente calidad del servicio, particularmente para la población en condiciones de vulnerabilidad. El entonces modelo operativo era altamente ineficiente en lo referente al uso de los limitados recursos públicos. A partir de la reforma a la salud liderada por el Gobierno Nacional en el año 1993, a través de la denominada Ley 100, se estableció como prioridad el aumento en la cobertura mediante el aseguramiento de la población, agrupándola en dos grandes regímenes (contributivo y subsidiado) y promoviendo la inclusión al sistema de los más pobres a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios a Programas Sociales (SISBEN).

Gracias a lo estipulado en la ley en referencia el país avanzó significativamente en el aumento de afiliaciones de ciudadanos al sistema de salud. Sin embargo, siempre han sido cuestionados los avances en lo relacionado con la calidad y financiación del servicio. Múltiples expertos consideran que el Sistema de Salud Nacional aún no ha logrado estabilizarse financiera y operativamente, generando continuas crisis en la prestación de los servicios. Adicionalmente, el modelo de atención actual sigue siendo de carácter asistencialista. De esta forma se dejó en segundo plano el fomento de la promoción y prevención orientada a mantener una población sana.

Afiliaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Personas afiliadas al SGSSS

EPS (Contributivo)	67%
EPS (Subsidiado)	21%
Especial	3%
No afiliados	9%

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia, 2011.

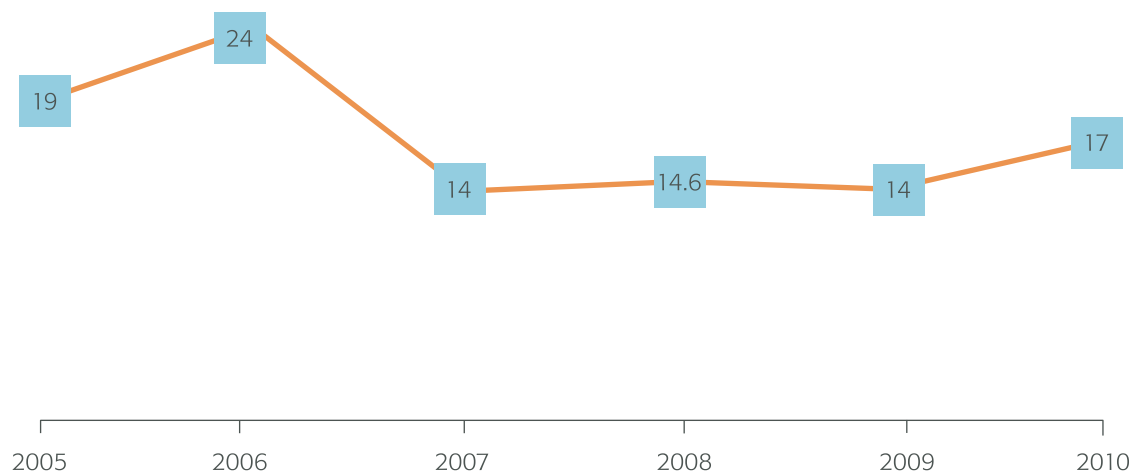
La situación de salud en Bogotá experimenta una dinámica similar a la que se presenta en la mayor parte del territorio nacional. El ente rector del sistema en la ciudad es la Secretaría Distrital de Salud (SDS). A pesar de los reconocimientos que esta institución ha recibido por su labor durante los últimos años, su desempeño a nivel de liderazgo en procesos de promoción y prevención son cuestionables. El actuar de la Secretaría ha priorizado el control de los hospitales y centros de salud locales dando prelación al mantenimiento físico de una red hospitalaria, que aún sigue siendo limitada en lo que hace referencia a garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a todos los bogotanos.

Una clara evidencia de la falta de contundencia en el liderazgo y responsabilidad de la autoridad distrital es el impacto que la política de salud está teniendo en indicadores tales como mortalidad infantil, mortalidad materno infantil y desnutrición crónica. Las metas propuestas en estas áreas en el plan de desarrollo de la ciudad están aún lejanas de ser alcanzadas, dejando a Bogotá muy rezagada del contexto internacional.

Un ejemplo de la ineficiencia de la política de salud tiene que ver con la tasa de mortalidad por neumonía en niños menores de cinco años de edad. Actualmente este indicador se encuentra en 13.5 casos por cada cien mil nacidos vivos, cifra aún distante de la meta de 11 casos fijada por el Distrito para el año 2012. Adicionalmente, recientes análisis de los casos de mortalidades potencialmente evitables tales como son los relacionados con mortalidad materna, neumonía y diarrea, han revelado deficiencias en la calidad de atención en al menos el 70% de los casos.

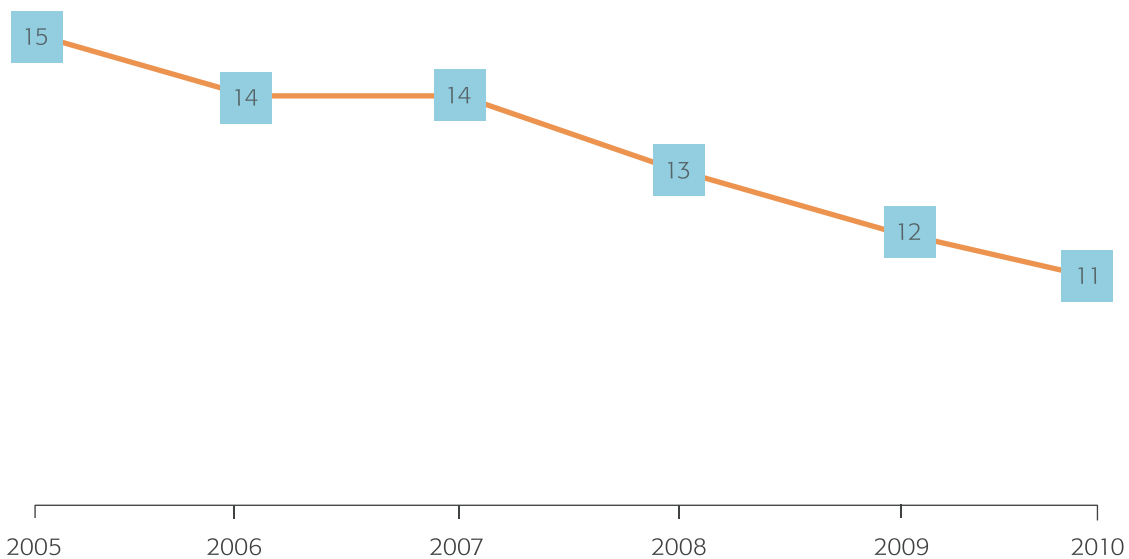
En este contexto es determinante para la ciudad estructurar los mecanismos para que la atención en salud permita avanzar del simple asistencialismo a un esquema de atención primaria. Esto significa entender que la salud de la población no se garantiza tan solo con el buen servicio de hospitales y clínicas, sino que debemos definir una estrategia integral de promoción y prevención. Bajo esta premisa, el objetivo y la visión de la política de salud en el Distrito a largo plazo será mantener una población saludable.

Tasa de mortalidad perinatal en Bogotá.



Número de defunciones por cada 1,000 nacidos vivos en niños entre las 22 semanas de gestación y los siete días de nacidos.

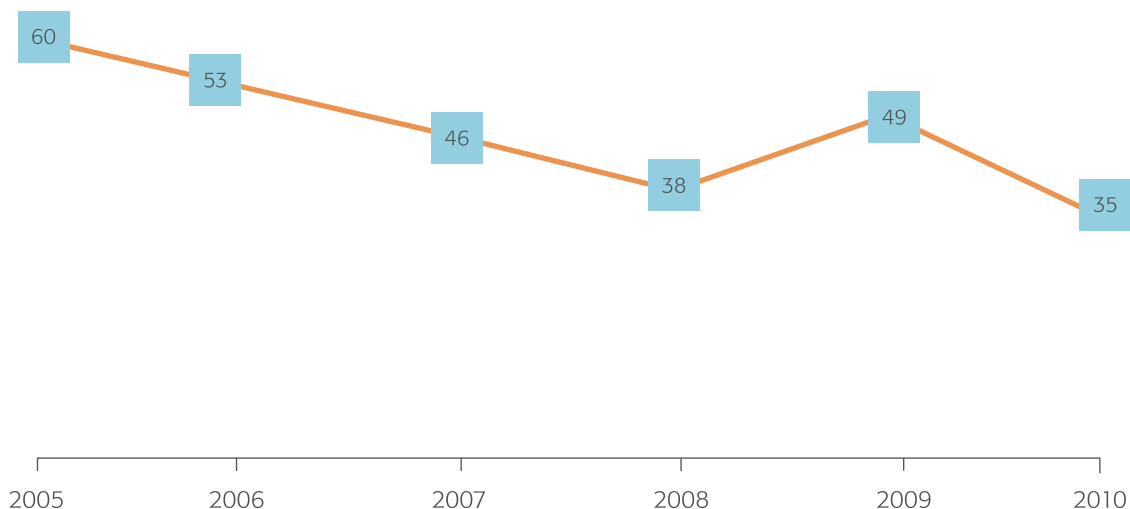
Tasa de mortalidad infantil en Bogotá.



Defunciones desde el período neonatal (desde el nacimiento hasta los 28 días de vida) y el período postneonatal (entre los 28 días hasta los 11 meses y 19 días de nacido) por cada 1,000 nacidos vivos.

Calidad de Vida

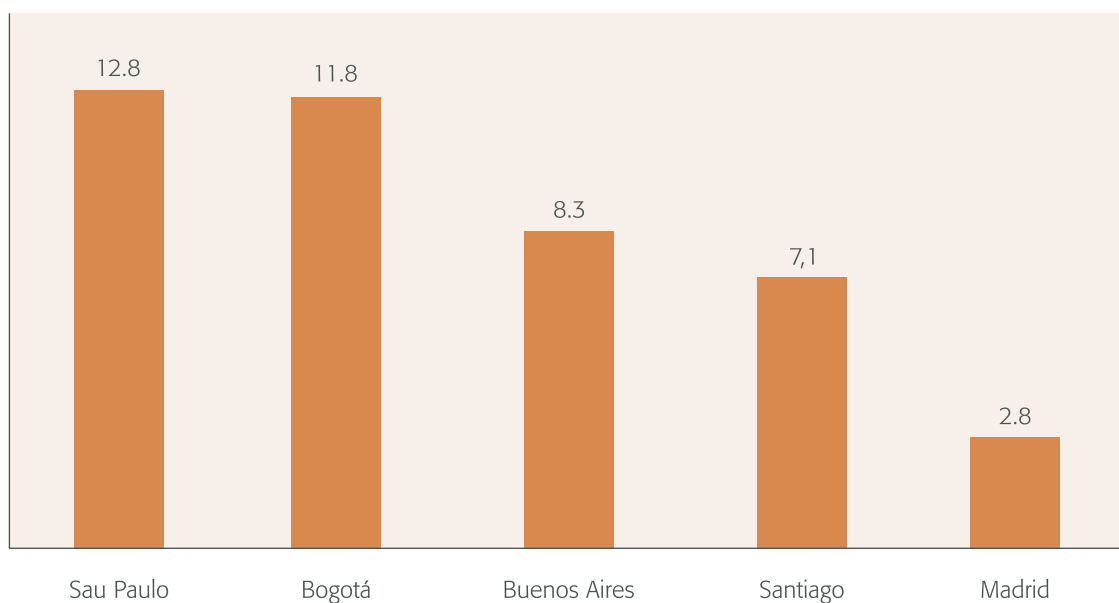
Tasa de mortalidad materno-infantil en Bogotá.



Tasa por cada 100,000 nacidos vivos.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud, 2010.

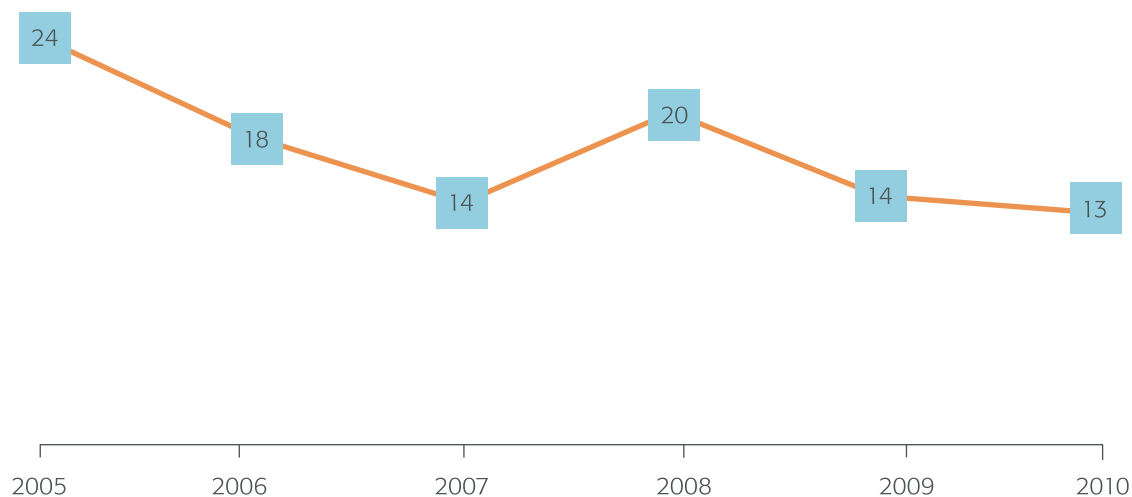
Tasa de mortalidad infantil en ciudades del mundo.



Defunciones desde el período neonatal (desde el nacimiento hasta los 28 días de vida) y el período postneonatal (entre los 28 días hasta los 11 meses y 19 días de nacido) por cada 1,000 nacidos vivos.

Fuente: Gobierno de la ciudad de Sao Paulo, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas de España, Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Tasa de mortalidad por neumonía en niños menores de cinco años de edad.



Número de defunciones por cada 100,000 nacidos vivos.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud, 2010.

Lactancia y desnutrición infantil en Bogotá.

Duración media de la lactancia*	16 meses
Lactancia exclusiva**	3%
Desnutrición crónica en niños menores de 5 años***	16%
Desnutrición global en niños menores de 5 años****	3%
Desnutrición aguda en niños menores de 5 años*****	1%

*Método de prevalencia-incidencia, nacimientos en los 36 meses anteriores a la encuesta.

**Niños de 6 meses de edad que solo reciben leche materna.

***Niños con talla inferior a la esperada para su edad.

****Niños con peso inferior al esperado para su edad.

*****Porcentaje de niños con bajo peso para la talla esperada a su edad.

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia, 2011.

Vacunación en niños entre 12 y 23 meses de edad en Bogotá

Población con carné de vacunación	73%
Población que ha recibido en cualquier momento:	
BCG (Tuberculosis)	97%
DPT (Difteria, Tos Ferina, Tétanos) (tres dosis)	95%
Polio (tres dosis)	76%
Sarampión/Triple viral	85%
Todas las vacunas	76%

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia, 2011.

Bogotanos Sanos y Saludables

La política de salud en la ciudad debe ser liderada por el mismo alcalde mayor a través de la SDS. Es determinante en este proceso que la Secretaría, como ente rector del sistema en el Distrito, opere en función de coordinar a los distintos actores (incluidos hospitales y entidades promotoras de salud) para trabajar por el mismo objetivo. La directriz del nuevo modelo de atención debe estar dirigida a fortalecer la demanda inducida a actividades preventivas y a una estrategia de atención primaria en salud.

Hasta ahora en Bogotá la atención primaria en salud se ha limitado a programas tales como Salud a su Casa. Sin embargo, este tipo de iniciativas presentan aún baja cobertura y no han sido exitosas. Para lograr establecer un verdadero modelo de atención primaria es necesario involucrar responsablemente a todos los niveles de atención de tal manera que se fomente la salud de la población desde los mismos hogares, jardines infantiles, colegios y universidades. Un nuevo esquema de funcionamiento de la salud en la ciudad debe garantizar la total atención a los procesos de curación y rehabilitación de la población enferma o que ha sufrido de algún tipo de trauma. Tan importante como la atención inmediata a la enfermedad es poder ofrecer la posibilidad de su recuperación total a las personas.

Es prioritaria una nueva política distrital que logre afianzar un completo sistema de información en salud que permita a su vez articular y unificar bases de datos locales y nacionales. A partir de la sistematización de la información, la ciudad debe trabajar en la implementación de indicadores que confirmen el éxito de las intervenciones, no solamente en términos de cobertura (número de personas aseguradas), sino también en función de la disminución de casos en mortalidad infantil y mortalidad materno infantil, entre otros. Al mismo tiempo, es fundamental que a través de SDS se haga un riguroso seguimiento a EPS y hospitales para medir el éxito y la eficiencia de su operación en función de las acciones orientadas a la promoción y prevención en salud.

Entidad Distrital Promotora de Salud

En el propósito de implementar un nuevo modelo de atención orientado a contar con una población saludable, la propuesta de creación de una EPS pública es fundamental. Esta es una iniciativa que la ciudad ha venido planteando desde hace algún tiempo y cuyos procesos legales ya se encuentran significativamente adelantados ante la Superintendencia Nacional de Salud. A través de una entidad de salud de carácter público se deben garantizar sin excusa alguna el acceso a programas de promoción y prevención como estrategia de atención primaria a la población vulnerable en el Distrito. Esto incluye programas de salud reproductiva orientados a la prevención y reducción de los cerca de 20 mil embarazos infantiles y juveniles (madres menores de 19 años de edad) que se registran anualmente en Bogotá.

El éxito de una propuesta en este sentido se encuentra enmarcado en el principio de un gobierno decente y eficiente, con capacidad de gestión sobresaliente. No se trata de generar nuevas empresas del estado que respondan a mandatos burocráticos sino de generar nuevas opciones para mejorar el acceso y la calidad de la atención en servicios de salud para cerca de 500 mil bogotanos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Entre las implicaciones positivas de la puesta en funcionamiento de la EPS pública se encuentra la posibilidad de intervención del Distrito para garantizar que la entidad operará bajo la premisa de la responsabilidad social. Asimismo, ésta puede ser una poderosa herramienta para fortalecer la prestación de servicios en la red de hospitales públicos.

Cooperativa para la Compra Masiva de Medicamentos

En el actual sistema de salud existe gran preocupación por los altos costos que el Estado debe

asumir por los medicamentos. Esto se debe principalmente a que se permite la participación de intermediarios que generan sobrecostos al usuario final.

Una forma de romper dicha cadena, causante de grandes inequidades en el sector, es la constitución de una cooperativa pública a través de la cual se puedan comprar y comercializar masivamente los medicamentos (priorizando tratamientos especializados). Una iniciativa de este tipo permitirá la optimización de la gestión de los medicamentos en toda la red hospitalaria adscrita a la Secretaría de Salud. Adicionalmente, la aplicación de conceptos de economía de escala favorecerá significativamente los precios finales de medicamento y garantizará un acceso más equitativo a estos por parte de la población más vulnerable.

Bogotá Ciudad Salud

La iniciativa Bogotá, Ciudad Salud comprende la integración de actores públicos y privados para la creación y consolidación de un clúster de servicios especializados en salud, orientados a aumentar y promover la calidad de la atención básica y la cobertura de los servicios de alta complejidad. Bajo estas condiciones la ciudad puede empezar a ofrecer internacionalmente la calidad y rigurosidad de los procedimientos que aquí se realicen y proyectarse como un centro de turismo médico de alto nivel. Esto significa la integración del sector salud con el propósito de posicionar a Bogotá como ciudad competitiva en la región latinoamericana (ver Capítulo 4).

En este último punto se requiere de la concertación interinstitucional para que a través de la política de hábitat en la ciudad se lideren grandes y numerosos planes de renovación urbana orientados a diseñar entornos saludables, es decir, al desarrollo de proyectos que involucren la generación de nuevos espacios públicos tales como parques, plazoletas, canchas deportivas, zonas verdes, alamedas, ciclorutas. La creación de estos ambientes saludables es además una forma de incentivar la práctica de actividad física en la población como estrategia de promoción y prevención en salud.

Actividad Física y Política del Deporte

El fomento de la práctica de actividad física por parte de la población debe ser parte esencial del nuevo modelo de promoción y prevención en salud en Bogotá. Los beneficios del ejercicio y la actividad física son bien reconocidos. Sin embargo, en la ciudad más de la

mitad de las personas adultas reconocen llevar un ritmo de vida sedentario y solamente el 10% dice practicar algún deporte o actividad física con regularidad durante su tiempo libre.

La ciudad ya cuenta con los lineamientos de lo que debe ser su política de recreación y deporte. El Plan Decenal 2009 – 2019 describe las áreas de trabajo y los proyectos específicos en los que el Distrito debe concentrar sus esfuerzos para a través del deporte lograr mejorar los indicadores de salud y condiciones de calidad de vida de la población. El principal desafío para la ciudad en este sentido es gestionar los elementos necesarios para la implementación de esta política pública, de tal forma que se logre el objetivo de formar a través del deporte unos mejores y más saludables ciudadanos.



La promoción de la actividad física empieza en los barrios y las localidades. Es por esta razón que es determinante descentralizar los programas orientados al fomento del deporte recreativo. La política de recreación y deporte en la ciudad debe avanzar de la simple realización de eventos locales con poca proyección y continuidad, hacia una visión a largo plazo cuyos lineamientos ya están definidos. Es función del Distrito promover las condiciones para que la práctica de actividad física haga parte de la cotidianidad de los bogotanos.

Calidad de Vida

En este propósito, es fundamental la continuidad y expansión de programas de libre acceso que han sido exitosos y que gozan de gran reconocimiento tales como la ciclovía y la recreovía. Al mismo tiempo se debe promover la expansión de deportes no tradicionales generando espacios físicos para su ejercicio. Debe ser un compromiso de la administración de la ciudad mantener los parques y escenarios deportivos locales en óptimas condiciones. Una propuesta como la masificación de canchas de fútbol sintéticas en barrios de Bogotá debería ser una prioridad para facilitar el disfrute de este tipo de escenarios incluso en temporadas de lluvia.

En lo que hace referencia a la formación integral y el nivel competitivo, es el momento para que los deportistas bogotanos de alto rendimiento recuperen el reconocimiento nacional que merecen. En primera instancia a través de una apuesta total por la continua capacitación y desarrollo profesional de los entrenadores de las distintas ligas y los profesores de escuelas deportivas. Paralelamente ofreciendo mejores condiciones para la práctica dedicada del deporte y generando reconocimientos económicos y públicos a los mejores. En el programa de formación integral para el alto rendimiento, la ciudad debe alinear su estrategia con la política nacional del deporte de tal forma que se concentren los esfuerzos en el apoyo a los deportistas profesionales y se logre así potenciar sus resultados.

La salud con calidad debe ser un derecho para todos los bogotanos. Es responsabilidad directa del gobierno distrital hacer los correctivos necesarios para garantizar una cobertura total, eficiente y equitativa. La propuesta de un nuevo modelo de atención en salud que supere la concepción asistencialista, es un desafío mayor para la Administración. Ésta debe liderar la implementación de programas de promoción y prevención como política para contar con unos ciudadanos sanos y saludables.



PUNTO DE PARTIDA: LA CALIDAD DE VIDA

Juan Santiago Correa

Director de Investigación

CESA Colegio de Estudios Superiores de Administración

Uno de los problemas más claros de Bogotá hoy, es el de la calidad de vida y el de la competitividad. En el reciente libro de David Luna y Eduardo Behrentz titulado Punto de partida: estado de cuentas y nueve propuestas para el buen gobierno de Bogotá realiza una propuesta fundamentada en la educación y la calidad de vida de la población en la primera infancia como una forma de garantizar hoy una ciudad más competitiva en el largo plazo.

En este sentido, para Luna y Behrentz la educación es la clave para garantizar una sociedad más equitativa, en la que no sólo se debe garantizar el acceso y la cobertura si no la calidad. Para los autores, el problema fundamental de la educación capitalina se encuentra en la falta de una política de largo plazo y la escasez e ineficiencia en la asignación de los recursos disponibles; para superar esto se propone la mejora y la construcción de los establecimientos necesarios, mejorar la calidad de los servicios que recibe la población infantil a través de un programa de créditos blandos, capacitación de madres comunitarias y la mejora de sus condiciones laborales.

Lo más interesante del análisis que se realiza se encuentra en una apuesta por avanzar en la calidad de la educación a través del fortalecimiento y la dignificación de la labor docente a través de garantizar un proyecto de vida con reconocimiento, capacitación permanente y un sistema de incentivos a los mejores; la implantación de una jornada única que mejore la atención a la población estudiantil y reduzca la vulnerabilidad de la misma al estar expuestos a ambientes con riesgo; y una reforma curricular que garantice contenidos mínimos de calidad y sistemas de evaluación institucional que vele por la pertinencia de la misma.

La propuesta de la educación como un pilar de equidad social es la única manera de garantizar una sociedad competitiva y justa en el largo plazo, en particular en una población vulnerable como son los niños entre 0 y 7 años. Pensar así en el diseño e implementación de un clúster de la primera infancia en medio de un gran acuerdo de competitividad que

además se acompañe de un sistema de salud que supere el asistencialismo para generar estrategias de promoción y prevención, así como los planes de desarrollo de una población saludable a través del deporte no deja de ser una propuesta audaz que deberá aunar los esfuerzos del sector público y el privado para garantizar su éxito.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no basta con estos elementos, si no que se debe garantizar la permanencia del estudiante en el sistema educativo para garantizar su culminación exitosa. En este sentido, la deserción estudiantil se convierte en un problema fundamental de equidad social y perpetúa situaciones de exclusión social y económica y debe acompañar estas propuestas, de tal manera que el acceso a la educación sea más que “pasar la puerta” y debe enfocarse en la culminación del proceso por parte de los diferentes grupos poblacionales, en particular en poblaciones vulnerables, como esta, y con una probabilidad de impacto en el largo plazo para que finalmente se pueda entender, como afirma la UNESCO, a la educación como bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de enseñanza.

No es posible pensar en una ciudad sostenible sino se pone como prioridad inaplazable una educación de calidad, con acceso y permanencia en el sistema educativo de los sectores más vulnerables. Así, una población con mejores oportunidades laborales indudablemente generará círculos virtuosos de competitividad y de mejora en la calidad de vida, mediante los cuales finalmente se pueda comenzar a pagar la deuda social de nuestra ciudad y del país con un proyecto equitativo y sostenible.

3

CIUDAD SEGURA

SEGURIDAD CIUDADANA

Durante los últimos años, Bogotá ha padecido las consecuencias de la pérdida de credibilidad y confianza hacia la Administración Distrital por parte de sus ciudadanos. Cada día es más limitada la capacidad de interlocución y de representación de los dirigentes y esto a su vez se convierte en un factor de fomento de la sensación de debilidad institucional con el consecuente incremento de todo tipo de delitos.

Durante el año 2010 se reportaron más de 16,000 hurtos a personas y la tasa de homicidios fue de 23 casos por 100 mil habitantes, la más alta del último lustro. Asimismo, la ciudad fue testigo del posicionamiento de grupos emergentes, rearmados y disidentes de los grandes grupos armados en proceso de desmovilización a nivel nacional. Bogotá se convirtió en el escenario de vendettas de grupos y estructuras narcotraficantes y solo en el año 2009 se tienen registros de más de 115 acciones de sicariato.

La ciudad se ha convertido en una especie de paraíso para el lavado de dinero, lo que motivó un nuevo forcejeo entre organizaciones mafiosas y criminales. Lugares antes caracterizados por el comercio informal de mercancía robada o de contrabando se han transformado en zonas de guerra urbana y territorios en disputa por parte de organizaciones que antes no hacían presencia significativa en la ciudad.

Criminalidad en Bogotá año 2010.

Homicidios	1,726
Lesiones comunes	9,154
Hurto de vehículos	2,929
Hurto a personas	16,464
Hurto de motos	1,559
Hurto a residencias	5,221
Hurto a establecimientos comerciales	3,563
Hurto a bancos	27

Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno, 2010

La violencia en los centros educativos de educación básica en el Distrito es un fenómeno en continuo crecimiento. Según estadísticas de la Secretaría de Gobierno, uno de cada dos estudiantes ha sido robado en su colegio, muchas veces por intermedio de un arma de fuego, y uno de cada tres ha sido objeto de golpes y maltrato físico por parte de sus propios compañeros en momentos en que se encontraban en el interior de instituciones educativas distritales. Esta realidad a su vez, se convierte en semillero del pandillismo y caldo de cultivo para el microtráfico.

Según la encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, durante el año 2010 más del 60% de los bogotanos manifestaron sentirse inseguros en la ciudad. Asimismo, cinco de cada diez bogotanos reportan haber sido víctimas de algún delito durante el último año.

En este contexto, agravado por la debilidad institucional de las autoridades de policía y la muy limitada confianza hacia las mismas, se ha vuelto común (tal y como ha sido documentado en diversos estudios recientes) que pequeños percances domésticos y de convivencia se transformen en graves situaciones que terminan en lesiones personales e incluso en la muerte de los involucrados. En un tema relacionado, los fenómenos de maltrato a la pareja, maltrato infantil y delitos sexuales muestran consolidadas tendencias al alza. Durante el año 2009 se registraron más de 25,000 casos de violencia intrafamiliar en la ciudad.

Casos de violencia intrafamiliar en Bogotá 2009

Maltrato de pareja	17,189
Maltrato infantil	3,491
Maltrato de ancianos	281
Delitos sexuales	4,211
Total	25,172

Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno, 2009

Diagnóstico Apropriado: Primer Paso para Resolver el Problema

Las razones que explican el grave problema de seguridad en la ciudad tienen que ver no solo con el actuar inadecuado de las autoridades distritales sino también con un diagnóstico equivocado de la situación actual. En éste como en cualquier otro tema, un diagnóstico impreciso imposibilita el diseño de políticas y estrategias efectivas.

Importancia de las Variables Sociales

Durante los últimos años se ha fortalecido la tesis que indica que la criminalidad en la ciudad es producto de las denominadas “causas objetivas”, haciendo referencia a que la delincuencia es función del deterioro de indicadores sociales tales como el ingreso per cápita, el desempleo o el índice Gini. En este sentido, sin desconocer que la pobreza e inequidad han demostrado ser condiciones agravantes que potencian el problema en referencia, es igualmente claro que los agentes motivantes del delito son bastante más complejos.

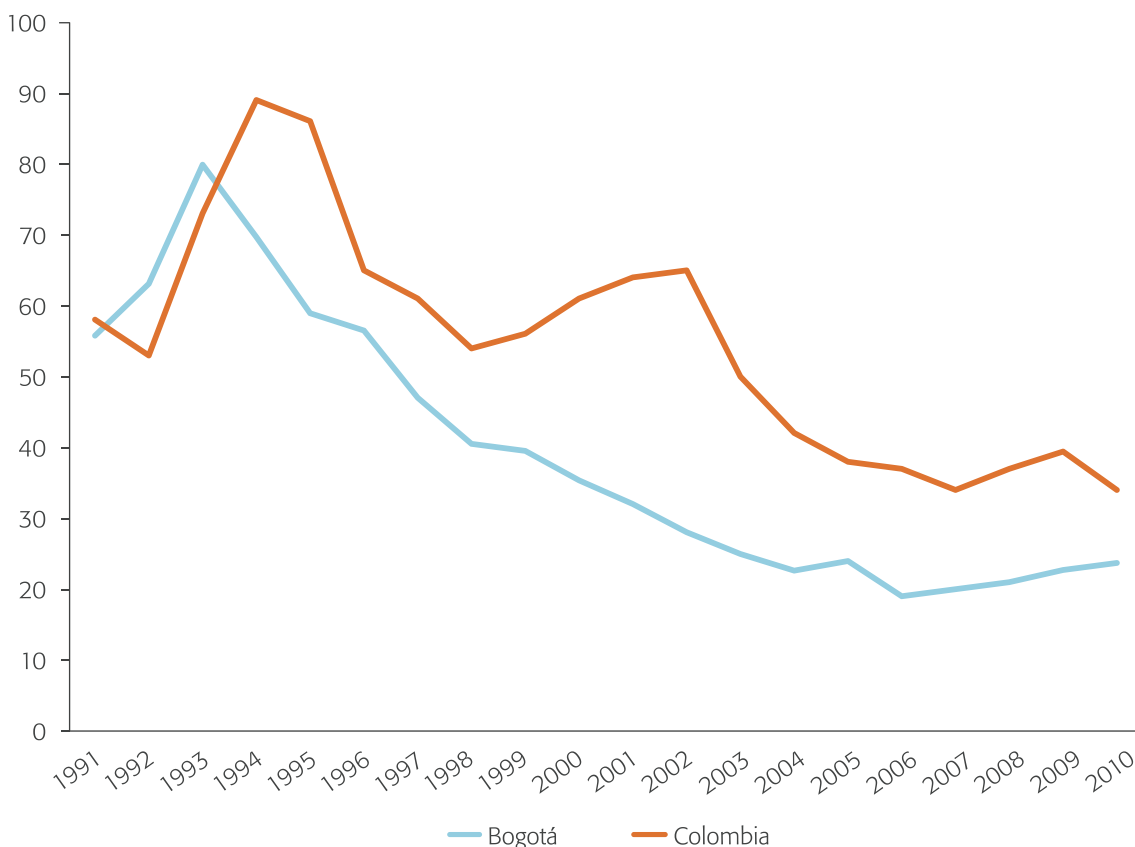
Para el caso concreto de Bogotá se cuenta con amplia información que demuestra las limitaciones asociadas con el enfoque de causas objetivas. Por ejemplo, Rubio (2000) utilizó una muestra de 125 municipios colombianos para demostrar que existe una correlación positiva entre observancia de mejores indicadores sociales y mayores tasas de delincuencia. Es decir, todo lo contrario al resultado esperado según la teoría de causas objetivas. Conclusiones similares han sido alcanzadas por Fajnzylber et al. (1999), Gaviria (1999), Sarmiento (1999), Echandía (2000) y Sánchez & Núñez (2000).

Buen Gobierno para Bogotá

Una de las principales razones para defender la tesis de las causas objetivas por parte de las últimas administraciones distritales tiene que ver con que, en un principio, la prioridad otorgada a las políticas sociales fue entendida como la causa de las mejoras que fueron observadas en su momento en las tasas de criminalidad. Sin embargo, dicho análisis es incompleto dado que todo el país experimentó un comportamiento similar como consecuencia de los resultados obtenidos por la Política de Seguridad Democrática.

Más aún, al compararse con la tendencia nacional, la disminución en la tasa de homicidios observada durante la última década en Bogotá es más lenta que el promedio nacional. Esto sugiere que las políticas sociales, siendo fundamentales para múltiples dimensiones de la calidad de vida de los bogotanos, no son el camino para mejorar la seguridad en la ciudad. De esta forma se concluye que las políticas y estrategias de seguridad deben estar enfocadas en otros temas y trabajar bajo directrices distintas.

Homicidios Bogotá y Colombia por cada 100,000 habitantes.



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal, Secretaría Distrital de Hacienda, Veeduría Distrital, 2010

Los Diferentes Componentes del Crimen

Para estar en capacidad de generar un diagnóstico apropiado y certero es esencial entender que la criminalidad está compuesta de múltiples variables con complejas asociaciones entre sí y que pueden medirse y cuantificarse de diferentes maneras.

Una primera aproximación tiene que ver con las denominadas “estadísticas duras” que hacen referencia, entre otras cosas, a la medición de la tasa de mortalidad, expresada como el número de homicidios cometidos en un año normalizados de acuerdo al tamaño de la población (v.g., 20 homicidios por cada 100,000 habitantes). Esta medición, que suele obtenerse a partir de fuentes de información de carácter oficial tales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Medicina Legal, hace referencia al delito de máximo impacto y es utilizada como indicador universal en temas de seguridad urbana y rural.

Un segundo indicador tiene que ver con el nivel de “victimización”, generado a través de encuestas directas a la ciudadanía en donde se indaga si la persona entrevistada o alguien de su círculo cercano (victimización secundaria) ha sido víctima de algún delito (tal como el hurto callejero) durante el último año.

Otro indicador ampliamente utilizado para determinar la situación de inseguridad en un centro urbano es el que tiene que ver con la percepción de la ciudadanía. En este caso la información es generada a través de encuestas en donde se hacen preguntas tales como “hoy día se siente más seguro o menos seguro que hace un año”. Si bien la información generada por este tipo de metodologías puede considerarse menos técnica y rigurosa en comparación con los indicadores antes mencionados, para muchos expertos en estos temas, el resultado más importante en una política de seguridad es precisamente lograr que mejore la percepción ciudadana.

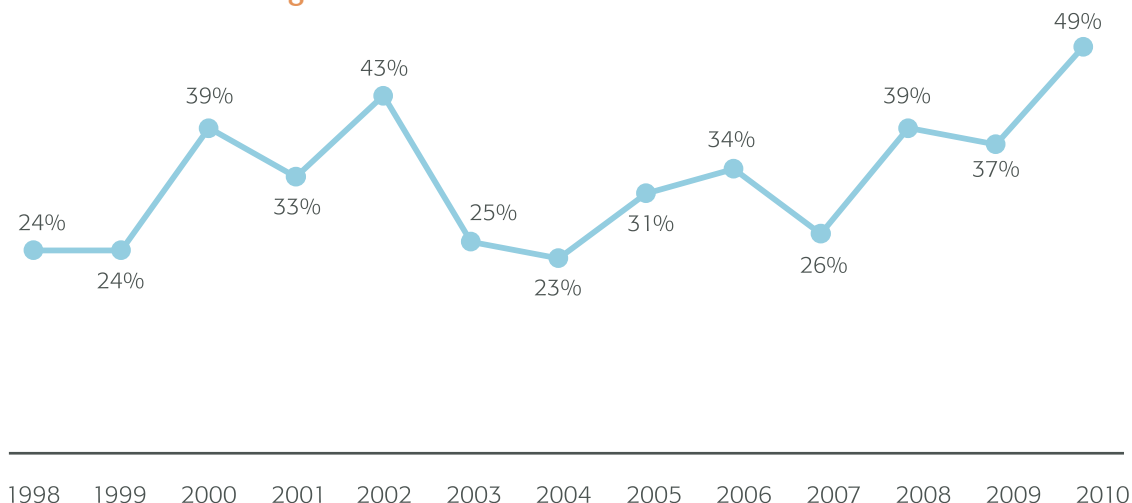
Para el caso concreto de Bogotá, un análisis de los indicadores antes descritos muestra la complejidad del tema en referencia y la necesidad de contar con políticas segmentadas para las diferentes localidades de la ciudad basadas en análisis detallados y con el propósito de reconocer sus grandes diferencias.

Hoy en día no existe una clara correlación geográfica entre crímenes de alto impacto (tales como homicidios y lesiones personales) y estadísticas de victimización o resultados de encuestas de percepción ciudadana. De esta forma, mientras en la Localidad de Chapinero el problema de inseguridad se encuentra principalmente relacionado con el hurto a personas (cerca de 500 denuncias al año), en la localidad de Los Mártires la condición crítica tiene que

Buen Gobierno para Bogotá

ver con su alta tasa de homicidio (cerca de 70 homicidios por 100,000 habitantes). Por otro lado se sabe que en el sistema de buses de servicio público de la ciudad se cometen más de 100 hurtos en un solo día.

Victimización en Bogotá*.



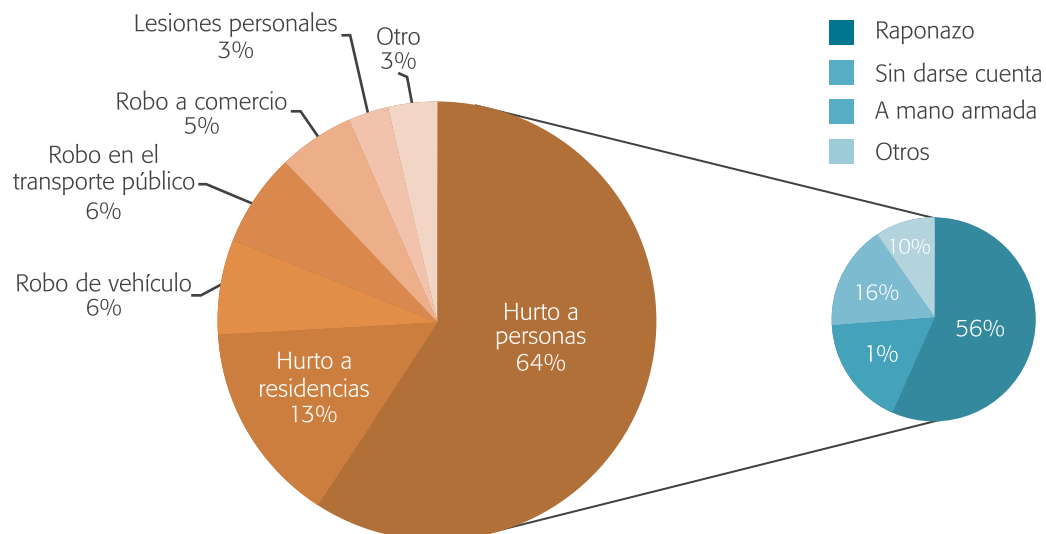
* Porcentaje de personas que declaró haber sido víctima de un delito o que declaró conocer personas de su hogar que lo fueron.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

En resumen, la ciudad requiere de políticas de seguridad que sean al mismo tiempo integrales y segmentadas para los diferentes problemas que afectan a los bogotanos. El primer paso en este sentido, tal y como ha sido discutido previamente, es dejar a un lado el equivocado paradigma de que la seguridad es función exclusiva del nivel de inversión en temas sociales.

De continuarse con la inacción en lo que se refiere a la recuperación del sentido de autoridad e institucionalidad, en combinación con el equivocado argumento (convertido en excusa) de que razones sociales y culturales son las que explican nuestra realidad, se estará generando la receta perfecta para continuar fomentando y acrecentando el caos y la inseguridad que hoy padece el principal centro económico del país.

Victimización por tipo de delito.

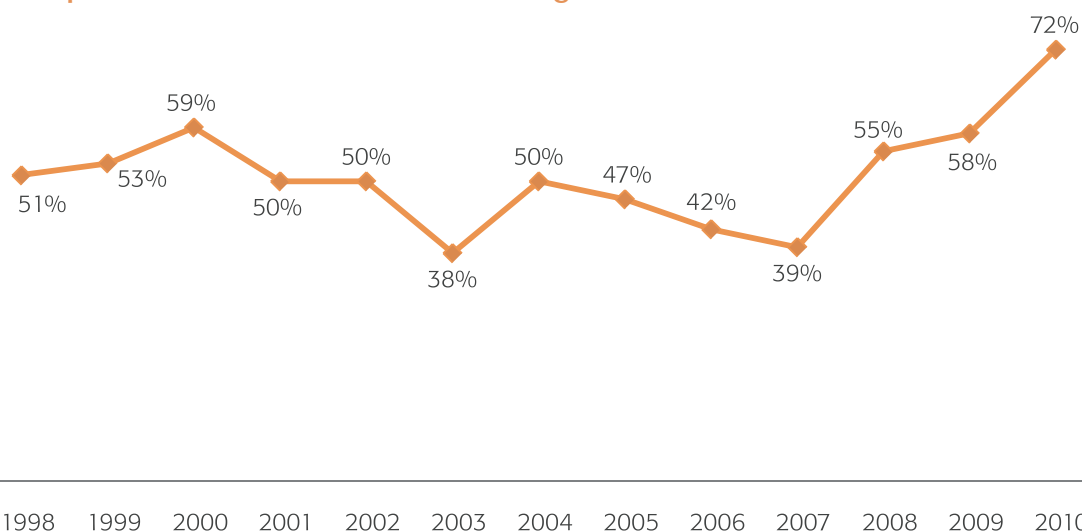


Objeto hurtado

Celular (53%), Dinero (16%), Objetos personales (11%), Otros (20%). La modalidad más común fue el raponazo y los bienes más hurtados fueron celulares, dinero y objetos personales.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

Percepción sobre el aumento en la inseguridad*.



*Porcentaje de personas que consideran que la inseguridad ha aumentado en Bogotá.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

Diez de las zonas más inseguras en Bogotá.

Chapinero-Localidad de Chapinero

El principal delito de la zona es el hurto a personas con más de 440 denuncias al año. La principal modalidad es el atraco. En esta zona se realizan cerca de 30 homicidios por cada 100,000 habitantes ...

Las Cruces-San Bernardo-Localidad de Santa Fe

Las lesiones personales representan los delitos más frecuentes en esta zona con más de 120 casos reportados. El hurto a personas es el segundo delito más reportado con más de 90 casos.

Calle Bronx-Localidad de los Mártires

Es una zona donde operan redes dedicadas a la venta de alucinógenos, en especial bazuco y marihuana, bajo la modalidad de menudeo y microtráfico.

Av. Calle 19 (entre carrera 3 y Paloquemao)-Localidad de Santa Fé

Esta zona está en la localidad con la tasa de homicidio más alta de Bogotá con 75 homicidios por cada 100,000 habitantes. Además en esta zona de la ciudad se denuncian por lo menos 2,200 hurtos al año...

Santa Cecilia-Localidad de Usaquén

Una de las zonas de mayor concentración de homicidios durante los años 2009 y 2010. Más de 15 bandas criminales juveniles tienen atomizados a niños y adultos de la comunidad.

Localidad de los Mártires

Es la segunda localidad más peligrosa de Bogotá desde el punto de vista de homicidios que se cometen, con una tasa de 66 homicidios por cada 100,000 habitantes. En esta zona de la ciudad se denuncian ...

Avenida Primera de Mayo con Boyacá

Una zona donde son comunes los atracos en el transporte público. En un día puede haber más de 30 asaltos a buses y a busetas.

Zona Rincón-Localidad de Suba

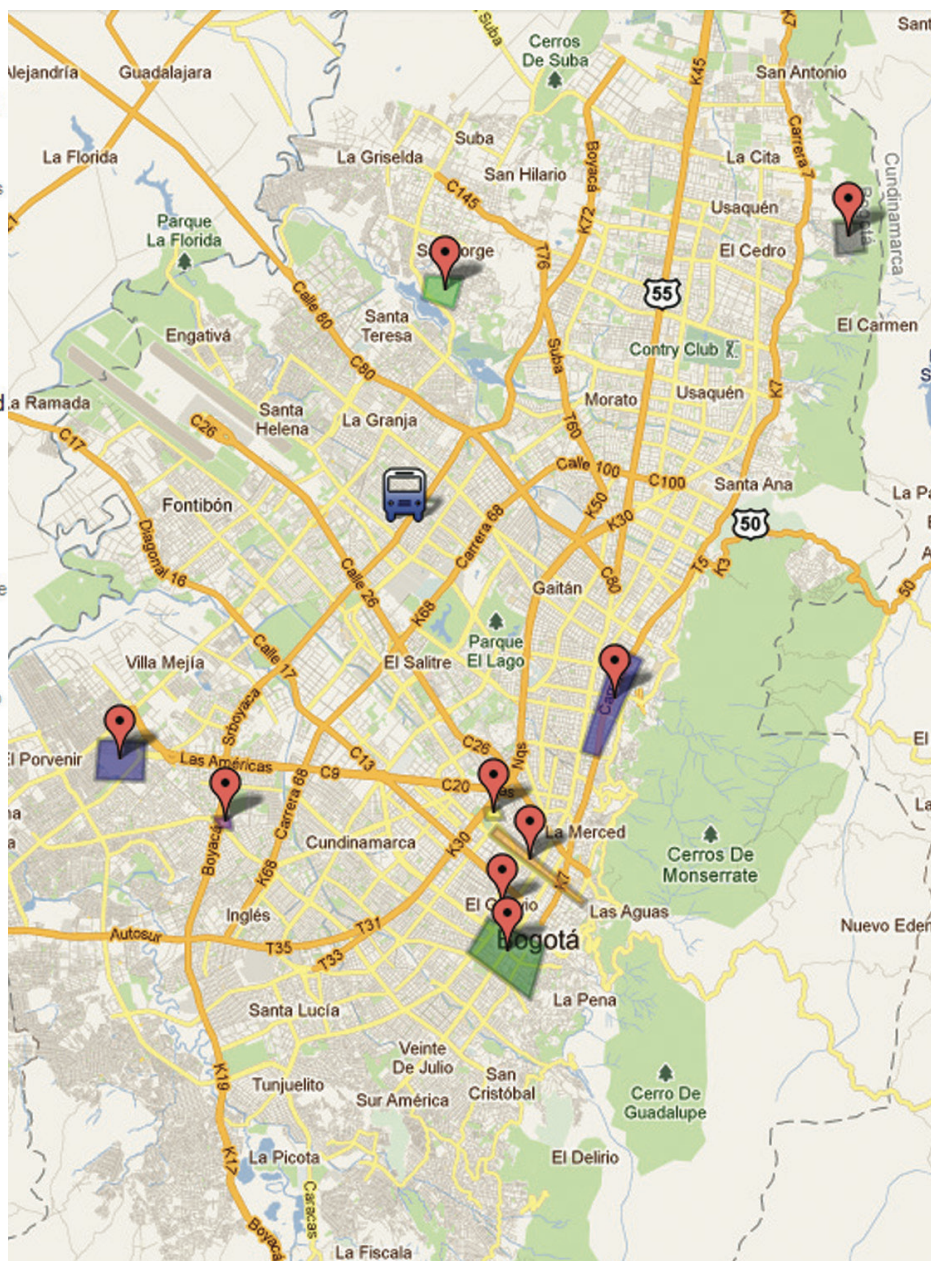
En un lugar conocido como "el triángulo" ubicado en las inmediaciones de la plaza de mercado, se registran numerosos problemas de seguridad derivados de las tabernas de la zona, vendedores ambulantes ...

Zona de Corabastos-Localidad de Kennedy

En esta zona operan bandas dedicadas al crimen organizado y tráfico de armas, además de pequeñas redes delincuenciales dedicadas al narcotráfico.

Buses y Colectivos de Transporte Público

Según la asociación de pequeños transportadores y la Policía Metropolitana en un día se pueden cometer en Bogotá más de 100 atracos a buses y colectivos del servicio público (esto sin contar el llamado...



Las Estrategias que Necesita Bogotá

Bogotá requiere que la seguridad y la convivencia sean asumidas como una responsabilidad directa e inmediata del Alcalde. Dicho liderazgo permitirá a la Administración distrital fortalecer las capacidades institucionales en los campos humano, técnico, logístico y normativo, para que la ciudad pueda anticipar, enfrentar y neutralizar los riesgos y amenazas, tanto tradicionales como emergentes, a la seguridad de todos sus habitantes.

Lo anterior debe combinarse con estrategias de recuperación del orden y de respeto por las normas y las instituciones tal y como se encuentra descrito en la denominada “Teoría de la Ventana Rota”. Según dicha tesis, descrita por los criminólogos James Wilson y George Kelling en la década de los 80, el crimen es una consecuencia del desorden. Por ejemplo, si una ventana es rota y no es reparada, los transeúntes de la zona concluirán que a nadie le interesa y que nadie es responsable. En corto tiempo, se darán más ventanas rotas hasta que la sensación de anarquía se apodere del lugar.

En 1994 esta teoría fue puesta en práctica en Nueva York por el Alcalde de ese entonces, Rudolph Giuliani. En los años previos a dicha Administración, esta ciudad presentaba algunos de los índices de inseguridad y violencia más altos del mundo industrializado. Para hacer frente a esta situación, se concibió la política de “Cero Tolerancia y Calidad de Vida” la cual estableció como prioridad el control de comportamientos antisociales tales como pintar grafitos y orinar en vías públicas. Después de implementadas estas medidas se logró una reducción del 60% en la criminalidad general y del 75% en crímenes violentos.

El éxito de estas políticas se explica por el ambiente de presencia institucional que se respira en un lugar en donde sus habitantes saben que violaciones a las normas de convivencia son castigadas de forma rigurosa y efectiva. Esta misma historia de éxito (replicada en diversas ciudades que han adoptado estrategias similares) sirve para entender las razones de la difícil situación de inseguridad y falta de cultura ciudadana que se vive en Bogotá.

En pocas palabras, un actuar inefectivo de las autoridades de policía (manifestado en la imposibilidad de garantizar el cumplimiento de las normas existentes) no solo representa un uso inapropiado de recursos sino que se convierte en un agente de fomento de desorden e inseguridad.

De esta forma, el Gobierno Central y la Administración Distrital deben fortalecer y profesionalizar a la policía de la ciudad. Se deben incrementar el pie de fuerza y la dotación técnica y se

debe eliminar la inconveniente costumbre de especialización de funciones. Bajo esta última, en contravía de lo que sucede en muchos de los países con economías desarrolladas, un policía dedicado, por ejemplo, a labores de seguridad se convierte en testigo mudo de cualquier violación a las normas que no tengan que ver con sus funciones prioritarias.

Más Acerca de las Pequeñas Causas

La incidencia del crimen menor tiene el claro potencial de transformarse en fenómenos criminales que terminen por desbordar la capacidad de control del Estado. La historia criminal de Colombia es suficiente para contar con los elementos para diseñar una política de Seguridad Urbana que ataque con severidad a la persona que se inicie en actividades delictivas menores. En este sentido, la profesionalización de La Policía Nacional se debe armonizar con el aparato judicial mediante la aplicación de la teoría de política criminal denominada de “tres golpes”. Dicha tesis funciona como un sistema de incentivos que premia el buen comportamiento de una persona que pretendió entrar en la carrera criminal y castiga de forma progresiva la reincidencia en contravenciones y delitos menores, aplicando una pena alta para quienes cometan este tipo de actos por tercera vez.

Lo anterior es de la mayor importancia dado que el ciudadano no sentirá confianza hacia sus autoridades y no estará presto a generar las denuncias respectivas a no ser que tenga plena certeza que el criminal que le ha afectado será castigado con severidad, así éste haya cometido un delito menor.

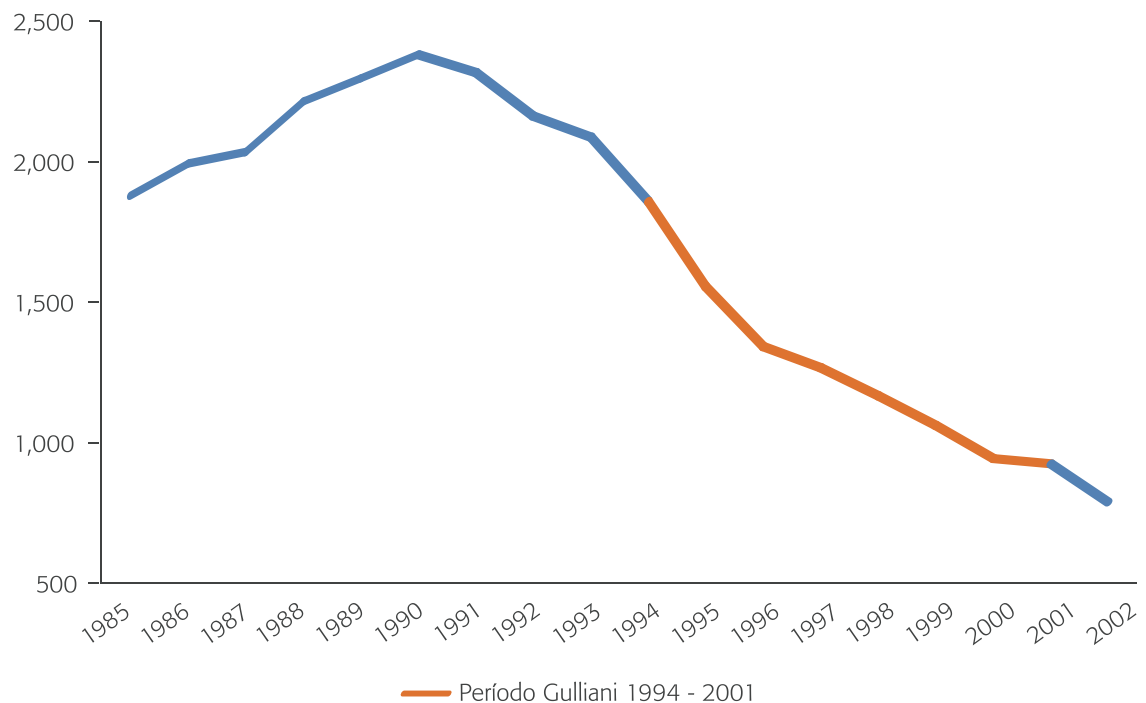
En el marco de la nueva Ley de Seguridad Urbana, un hecho claramente positivo para el país tiene que ver con la discusión planteada alrededor del papel del Estado Central en la provisión de condiciones de seguridad a nivel local. Colombia se encontraba en mora de abordar estos temas dada la prioridad otorgada al desafío de enfrentar el terrorismo y su vinculación con el narcotráfico. Sin embargo y pese a estos avances, la nueva normativa se queda corta dado que sigue considerando como elemento y objetivo central el desmantelamiento de organizaciones asociadas con grupos armados ilegales y de estructuras criminales dedicadas al tráfico de drogas ilícitas. Tal y como será discutido más adelante, estas dimensiones son parte del problema integral de seguridad pero su tratamiento resulta insuficiente para la situación de una ciudad como Bogotá.

En este sentido, es fundamental incluir el esquema de los tres golpes en el Código Penal de tal forma que se logre castigar severamente la reincidencia de los delincuentes y que dicha medida sirva de elemento disuasivo frente a quienes cometen delitos. La herramienta de

Ciudad Segura

los tres golpes permitiría a su vez enviar mensajes claros a la sociedad en su conjunto de la fortaleza del Estado pero también del rechazo contundente frente a la reincidencia. En este sentido lo importante no es tanto el tamaño del delito sino garantizar los derechos de los ciudadanos. La teoría de los tres golpes debe ser incluida en una nueva Ley de Pequeñas Causas que logrará frenar el círculo vicioso aprovechado en la actualidad por los pequeños delincuentes, quienes en ausencia de un Estado fuerte que proteja los derechos de sus ciudadanos, actúan en total libertad menospreciando el ejercicio de la autoridad.

Tasa de crímenes violentos por cada 100,000 habitantes en Nueva York.



Los crímenes violentos incluyen homicidios, violaciones, lesiones personales y hurtos con violencia.

Fuente: Bureau of Justice

Fuerza Parlamentaria y Fuerza Ciudadana

Una herramienta esencial para ser exitosos en la implantación de una política de cero tolerancia con el delito (ya sea éste de alto impacto o de carácter menor) que se derive de un enfoque tipo “ventanas rotas” es un marco normativo que permita la efectiva judicialización

Buen Gobierno para Bogotá

y severo castigo de los infractores y delincuentes. En este sentido cualquier ciudad del país enfrenta grandes limitaciones dado el carácter anti-carcelario que caracteriza al sistema judicial colombiano y las muy bajas penas (en algunos casos inexistentes) para delitos menores a pesar de la alta significancia de éstos en lo que se refiere a la percepción de inseguridad.

Lo anterior significa que las políticas de seguridad que necesita la ciudad no solo dependen del gobierno central en lo que se requiere para el aumento y la profesionalización del pie de fuerza sino que también dependen de la rama legislativa del Estado colombiano. Por esto, Bogotá debe hacer uso de su fuerza parlamentaria y hacer valer su condición de liderazgo en lo que se refiere al número de representantes a la cámara y senadores que representan los intereses de la ciudad. Con dicha fuerza y mediando un liderazgo de la misma Administración Distrital sería posible sacar adelante las reformas legales que permitan un castigo apropiado para crímenes asociados con atracos y robos de elementos tales como carteras, relojes y teléfonos celulares.

Más importante aún, son necesarias y urgentes sendas reformas a los códigos penales para poder castigar severamente la reincidencia así como para hacer frente al delito juvenil e infantil. Sencillamente no se puede permitir que volvamos a ser testigos de lo sucedido en el mes de Febrero de 2011, en donde a través de un operativo liderado por el mismo Comandante de la Policía Nacional de Colombia se logró capturar a más de 1,000 delincuentes (muchos de ellos en flagrancia) solo para ver liberados a la inmensa mayoría de ellos en cuestión de 24 horas.



Las implicaciones prácticas de este contexto son plenamente conocidas por los habitantes de la ciudad y son a su vez consecuentes con estudios desarrollados por el Premio Nobel de Economía Gary Becker, quien ha demostrado que la relación costo-beneficio (riesgo-beneficio) al momento de cometer un delito es lo que desincentiva o motiva las acciones de los potenciales criminales.

En este contexto es posible afirmar que el criminal bogotano dedicado a los crímenes menores cuenta con todas las motivaciones para llevar a cabo cuanto fechoría se le ocurra. La probabilidad de recibir una sanción ejemplar es prácticamente inexistente mientras que los beneficios, según un análisis reciente de la Cámara de Comercio, pueden incluir un ingreso mensual de varios millones de pesos.

Esta discusión demuestra que simplemente no podemos esperar un día más para llevar a cabo las reformas necesarias a la normativa penal del país y a la recuperación del sentido de orden y autoridad en las calles de Bogotá.

Lo anterior, sin embargo, no es suficiente. Es necesario también convocar a la Fuerza Ciudadana para que de forma conjunta con la Policía se logre reinstaurar el sentido de autoridad y seguridad en la ciudad. Esto se lograría a través del empoderamiento de habitantes de la ciudad diseñando herramientas y mecanismos para fomentar la denuncia, la solidaridad y el sentido de comunidad y vecindad. Alcanzado el objetivo de que los ciudadanos vuelvan a creer en las instituciones, a través de las mismas se encontrarían los elementos para resolver los problemas de convivencia que hoy en día son responsables de un alto porcentaje de la violencia en Bogotá. Cerca de un 60% de los homicidios corresponden al desenlace de riñas y problemas de convivencia e intolerancia.

Esquema de Cuadrantes y Secretaría de Seguridad

La implementación y fortalecimiento del programa de vigilancia por cuadrantes es una prioridad para la ciudad. En un esfuerzo conjunto con la Policía Nacional, la Administración Distrital debe ser gestora de la integración de todos los barrios y localidades.

El objetivo en este sentido es lograr que cada bogotano conozca el nombre y el número de celular de los policías a cargo de la seguridad en su zona de residencia. A través de estos esfuerzos también es posible rescatar y fortalecer el vínculo entre ciudadanos y autoridad, no solo para temas de seguridad sino para todo lo relacionado con la convivencia ciudadana.

En la dimensión de fortalecimiento institucional, la principal reforma que se requiere en Bogotá tiene que ver con la creación de una nueva Secretaría de Seguridad de tal forma que se cuente con un único ente responsable de la coordinación e integración de todas las actividades relacionadas con la seguridad en la ciudad.

Las funciones de esta nueva secretaría incluirían la elaboración y ejecución de un plan decenal de seguridad y convivencia; la administración y gestión de las bases de datos en donde repose información criminal; la realización de continuas y permanentes mediciones científicas de percepción de seguridad y niveles de victimización. Asimismo, la Secretaría Distrital de Seguridad sería la responsable de la capacitación y los programas de profesionalización de la Policía Metropolitana de Bogotá así como del direccionamiento de un centro de comando y control que una vez en operación se convertiría en el eje central para la toma de decisiones en materia de seguridad en Bogotá.

Profesionalización y Centro de Comando y Control

La implementación de un centro de comando y control permitiría la integración de la tecnología y la información con el objeto de mejorar el actuar de la fuerza pública de la ciudad. Dicho centro demanda la puesta en marcha de un sistema de información que permita compilar y analizar datos referentes al número de denuncias, número de crímenes y arrestos, los modos operativos y la actividad de la policía en determinados períodos de tiempo. Estos datos serían enriquecidos con información disponible y desagregada espacial y temporalmente a través de técnicas estadísticas y de georreferenciación.

Dichos insumos técnicos se convertirían en el mejor soporte posible para decisiones tácticas, estratégicas y de ejecución del plan de acción de la Policía así como para el seguimiento del mismo. Estrategias similares han sido utilizadas de forma exitosa en otras ciudades del mundo siendo una referencia interesante la experiencia del COMPSTAT en New York (USA). Adicionalmente, tal y como ha sido mencionado previamente, es necesario realizar grandes esfuerzos para que la fuerza pública reciba una capacitación sofisticada. La Policía Metropolitana de Bogotá debe ser una fuerza élite y profesional y para esto el Distrito puede establecer convenios con las mejores universidades de la ciudad para retomar los programas de especialización y diplomados en temas tales como inteligencia estratégica, seguridad urbana, análisis de datos, gestión de la seguridad y contacto e interrelación con la ciudadanía.

La posibilidad de acceso a este tipo de programas se llevará a cabo en función del seguimiento a la gestión de cada policía y se otorgará como beneficio y reconocimiento a aquellos que

Ciudad Segura

demuestren el mejor desempeño. La meta en estos temas sería que en un cuatrienio se lograra capacitar en educación superior a más de cuatro mil miembros de la fuerza pública.



Fuente: Christie®, 2011



Fuente: Christie®, 2011

Tecnología y Vigilancia

La correcta operación del Centro de Comando y Control requiere no solo de herramientas que permitan la captura de información útil y de un esquema organizacional que haga posible el actuar policial con base en dicha información sino también del uso de infraestructura tecnológica. Dicha infraestructura incluye elementos tales como cámara de video ubicadas en diversos lugares de la ciudad que mientras documentan los hechos ocurridos en las calles y generan material probatorio para eventuales procesos administrativos y penales se convierten en dispositivos que pueden desincentivar el mal comportamiento y el crimen a través de la promoción del sentido de presencia y fortaleza institucional.

De esta manera, sin pretender masificar sistemas que atenten contra la dignidad y la privacidad de los ciudadanos, es posible explotar las tecnologías de información actualmente disponibles para contar con ojos en toda la ciudad con el objeto de mejorar la percepción de seguridad mientras se dota de herramientas a las autoridades de policía metropolitana. Esto ciertamente será más efectivo y estratégico que inundar las calles y los lugares de interés cultural, comercial y turístico de anuncios con llamados a cuidar las pertenencias personales y a no dar oportunidades a los criminales que el Estado no ha sido capaz de controlar.

Bandas Criminales y Mafias del Microtráfico

De igual importancia a la recuperación del sentido de autoridad en las calles y al desarrollo de legislación que permita un castigo más severo para los responsables del carterismo y el atraco callejero, es reconocer que las causas de la inseguridad son variadas y complejas e incluyen el actuar de la delincuencia organizada.

El crecimiento del microtráfico y la extorsión son cada vez más preocupantes, en especial por la combinación de dichos factores con una baja tendencia a la denuncia por parte de la ciudadanía. Este tema es de tal importancia que algunos autores atribuyen la disminución en la tasa de homicidio observada durante el primer semestre del año 2011 no a una mejora en las condiciones de seguridad sino al fortalecimiento y consolidación de las bandas de crimen organizado que operan en la ciudad. Bajo esta tesis, el control territorial y la implantación de un régimen de miedo hacen menos necesario que los actores delincuenciales recurran a acciones extremadamente violentas.

En este contexto, es necesario reconocer que los indicadores de éxito de las políticas de seguridad urbana no deben limitarse a la tasa de homicidios sino que deben reconocer las

dimensiones mencionadas anteriormente: victimización y percepción ciudadana. Más aún, estas dos componentes podrían considerarse como las más importantes para un caso como el de Bogotá dado su altísimo impacto en las condiciones de calidad de vida de la ciudad así como por su relación con la competitividad y el clima de negocios de la misma.

Todo esto sin contar que el indicador referente a tasa de homicidios es más fácilmente manipulable dada su dependencia al tamaño de la población. Esta última cifra puede llegar a ser objeto de amplias discusiones e interpretaciones teniendo en cuenta la relativamente baja periodicidad de los censos poblacionales en el país con la consecuente necesidad de hacer uso de escenarios de crecimiento. La efectividad y precisión de dichos escenarios son función de los siempre inciertos supuestos que deben hacerse al momento de su formulación.

Adicional al uso de mejores indicadores, la estrategia en este sentido debe estar enfocada en el desmantelamiento de las bandas y pandillas que operan en la ciudad, las cuales en muchos casos se hacen pasar por miembros de BACRIM de orden nacional para amedrentar a sus víctimas de atracos y extorsiones. Para lograr neutralizar dichas bandas se requiere no solo de voluntad política sino de un trabajo articulado y coordinado con la Policía Nacional y los Cuerpos de Seguridad del Estado central.

Cifras sobre microtráfico y extorsión en Bogotá (año 2009).

Capturas por estupeficientes	5,287
Cocaína incautada	159 kilos
Marihuana incautada	2,388 kilos
Bazuco incautado	357 kilos
Base de coca incautada	14 kilos
Capturas de expendedores	235
Extinciones de domino ejecutados	25
Casos de extorsión	177

Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno, 2009

Buen Gobierno para Bogotá

Un primer paso en esta dirección es la conformación de un cuerpo de búsqueda élite que se concentre en atacar y controlar a las seis bandas de mayor visibilidad en la ciudad: “los paisas” de la Localidad de Mártires, “los Pascuales” y “los Tarazona” de la Localidad de Usaquén, “los Negros” de la Localidad de Kennedy, “los Macas” de la Localidad de Santa Fe” y “los Martinez” de Ciudad Bolívar.

Asimismo, no se puede olvidar que la seguridad en la ciudad también se ve afectada por la amenaza terrorista que aún persiste a nivel nacional, en especial por la reciente tendencia al alza de acciones guerrilleras en zonas cercanas a Bogotá. Esto en combinación con un esquema tipo post-conflicto al ser la capital del país un destino natural para desmovilizados de grupos alzados en armas que enfrentando dificultades para tener acceso a opciones laborales y de desarrollo profesional pueden optar por regresar a su accionar violento y delincuencial.

Otras Estrategias - Educación como Herramienta de Prevención

De forma complementaria al mejor operar de las autoridades de policía con base en diagnósticos certeros y técnicamente apropiados y a la disponibilidad de una normativa más severa en lo que respecta al castigo de los delitos menores, es necesario también hacer grandes inversiones en dimensiones de carácter social.

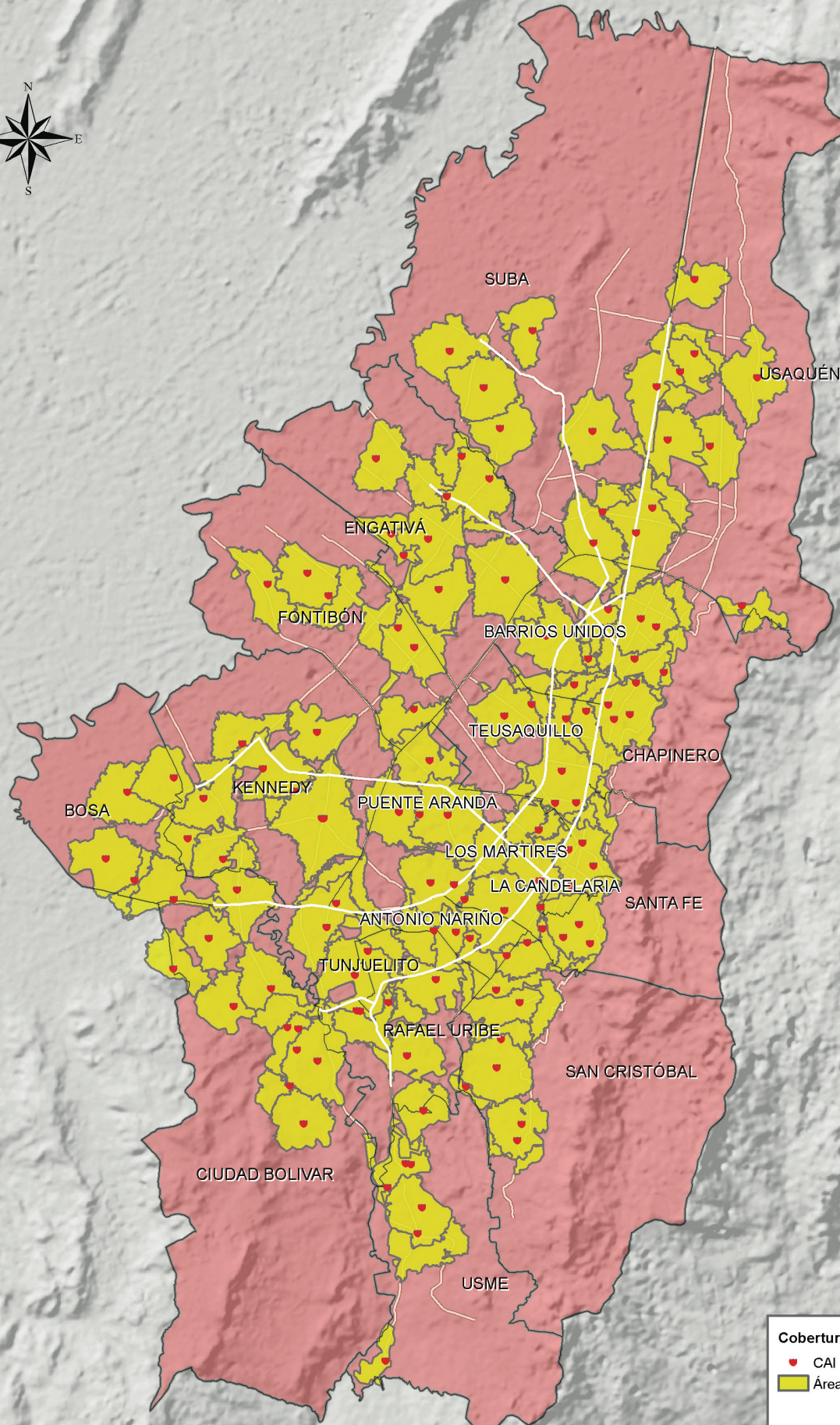
Ciudad Segura

La primera de éstas tiene que ver con la implementación de la jornada única escolar en los colegios distritales. A través de ésta no solo se mejorará la calidad de la educación y el desempeño y preparación de las nuevas generaciones sino que se genera un mecanismo para alejar de la violencia y la drogadicción a centenares de miles de niños y jóvenes bogotanos. No tiene sentido que por limitaciones en infraestructura se siga permitiendo que menores de edad deambulen por las calles sin supervisión adulta durante varias horas al día convirtiéndose en presa fácil de las bandas dedicadas al microtráfico y pandillismo.

A través de la jornada única se logrará que los niños en edad escolar permanezcan por ocho horas o más bajo el cuidado de las entidades educativas distritales en donde, entre otras cosas, pueden tener acceso a programas de uso apropiado del tiempo libre en donde fortalezcan y desarrollan sus aptitudes creativas, culturales y deportivas.

Adicionalmente y bajo la premisa de construir sobre lo construido, la Administración Distrital debe garantizar la ampliación y mejoramiento del Programa de Protección y Convivencia Escolar en donde a través de la vinculación de distintos actores (docentes, estudiantes, padres de familia, autoridades y vecinos del sector) se busca que la comunidad escolar desarrolle sus actividades académicas en condiciones dignas y favorables para la convivencia.

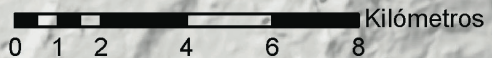
Como parte fundamental de la estrategia de convivencia y con el objetivo de ampliarla a la comunidad de barrios y localidades, se debe otorgar mayor relevancia a la función de los Jueces de Paz y Actores Voluntarios de Convivencia. A partir de su inclusión, divulgación y promoción; estas personas serán agentes del cambio en la resolución de conflictos.



Cobertura de CAI

- CAI
- Área de atención CAI (5 minutos)

Prosis



4

REGIÓN COMPETITIVA

COMPETITIVIDAD, DESARROLLO ECONÓMICO y EMPRENDIMIENTO

La competitividad hace referencia a la capacidad de una sociedad para generar bienestar y desarrollo sostenible para sus miembros. Asimismo, la competitividad es el medio para lograr un mayor crecimiento económico y una mejor calidad de vida en las ciudades del mundo de hoy. Los retos que impone la globalización demandan que las políticas públicas en estos temas evolucionen permanentemente en términos tecnológicos, productivos y organizacionales.

Bogotá no ha sido ajena a esta dinámica y gracias a la combinación de iniciativas de desarrollo urbano, sostenibilidad ambiental y del fortalecimiento de su marco legal, ha logrado destacarse como una ciudad atractiva para la inversión extranjera. La visión de ciudad competitiva ha estado fortalecida por importantes esfuerzos orientados a jalonar distintos sectores de la economía y a liderar procesos de articulación regional con los municipios vecinos. En este sentido, la ciudad cuenta actualmente con el Plan Regional de Competitividad, documento en el que están incluidos los lineamientos para lograr en los próximos diez años una región más competitiva. Las estrategias de avance en estos temas que sean contempladas por futuros gobiernos distritales deben permanecer enmarcadas en las acciones establecidas en dicho plan.

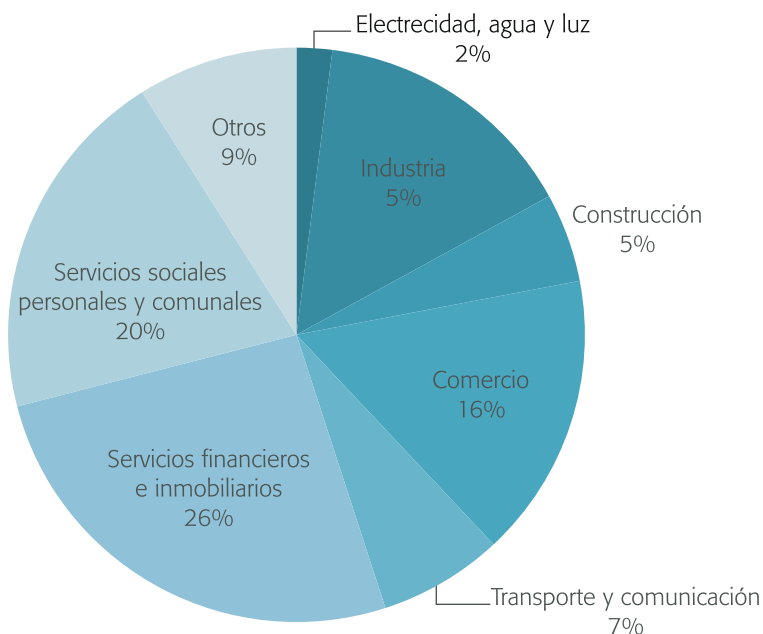
En este contexto, la meta en términos de desarrollo económico para Bogotá debe ser posicionarse como una de las mejores ciudades para hacer negocios en nuestro continente. Más allá, el verdadero reto es lograr potenciar todas las cualidades de una ciudad competitiva, de tal forma que se traduzcan en un mejor nivel de vida para sus habitantes.

Economía y Clima de Negocios

Según la Cámara de Comercio de Bogotá, en el 2010 la capital tenía un producto interno bruto (PIB) cercano a los 75 billones de pesos, lo que representa más del 25% de la economía nacional. Los servicios son el sector más representativo de la economía local con cerca del 70% del PIB de la ciudad. Gracias al dinamismo de sectores tales como el comercio, la construcción y el turismo, durante el año 2010 la economía bogotana creció en un 4%, alcanzando de esta manera el patrón de crecimiento observado durante la última década.

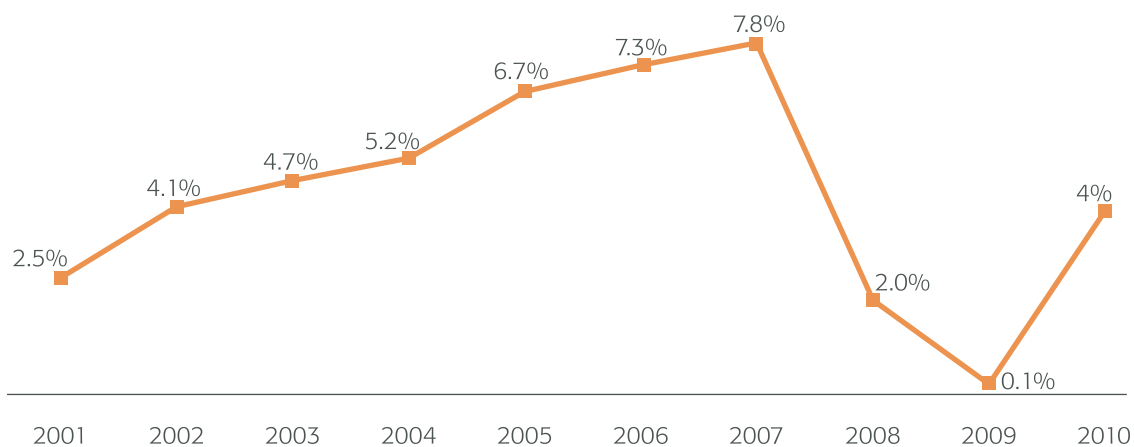
A pesar del comportamiento positivo de la economía capitalina todavía la ciudad presenta un PIB per cápita (20 millones de pesos) menor al de otras ciudades latinoamericanas tales como Sao Paulo, Santiago de Chile y Buenos Aires. Entre las principales razones para esta diferencia se destacan el alto nivel de informalidad y la baja calidad de la educación pública.

Distribución PIB de Bogotá por actividad.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2010)

Crecimiento del PIB de Bogotá 2001-2010.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

PIB per cápita de ciudades latinoamericanas.

PIB per cápita (\$ dólares de 2009)

Monterrey (México)	13,700
Sao Paulo (Brasil)	13,000
Santiago de Chile (Chile)	10,300
Ciudad de Panamá (Panamá)	10,200
Buenos Aires (Argentina)	9,800
Ciudad de México (México)	9,400
Bogotá (Colombia)	7,500
Lima	6,300

Fuente: Inteligencia de Negocios (Chile) - Centro de Estudios en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (Colombia), 2011. (Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

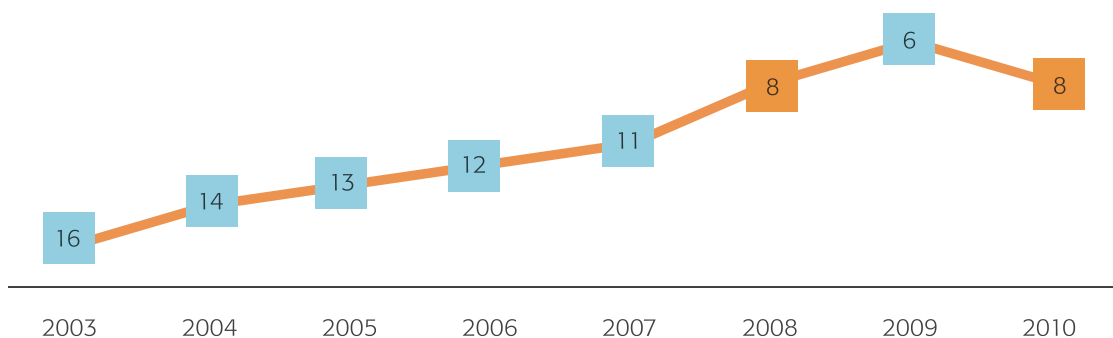
Buen Gobierno para Bogotá

Según la revista chilena América Economía (reconocido e influyente medio en temas económicos en América Latina), en el año 2010 Bogotá ocupó el octavo lugar en el escalafón de las mejores ciudades para hacer negocios en Latinoamérica. Esta clasificación es construida a partir de la evaluación del índice de competitividad urbana a través de encuestas realizadas a centenares de ejecutivos de la región. De las 37 ciudades incluidas en la medición, se destacan en los primeros lugares Miami, Santiago de Chile, Sao Paulo y Ciudad de México. A pesar de que Bogotá perdió dos puestos en el escalafón con respecto a la medición realizada en el año 2009, la ciudad sobresale en factores como la sostenibilidad ambiental, el dinamismo económico y el capital humano.

La Revista Foreign Policy en su reconocido índice de ciudades globales incluye a la capital colombiana dentro de los 60 centros urbanos de mayor tamaño y mejor conectividad. Bogotá tiene una mención especial como ciudad motor del crecimiento de su país y con alto potencial para convertirse en un centro de integración mundial.

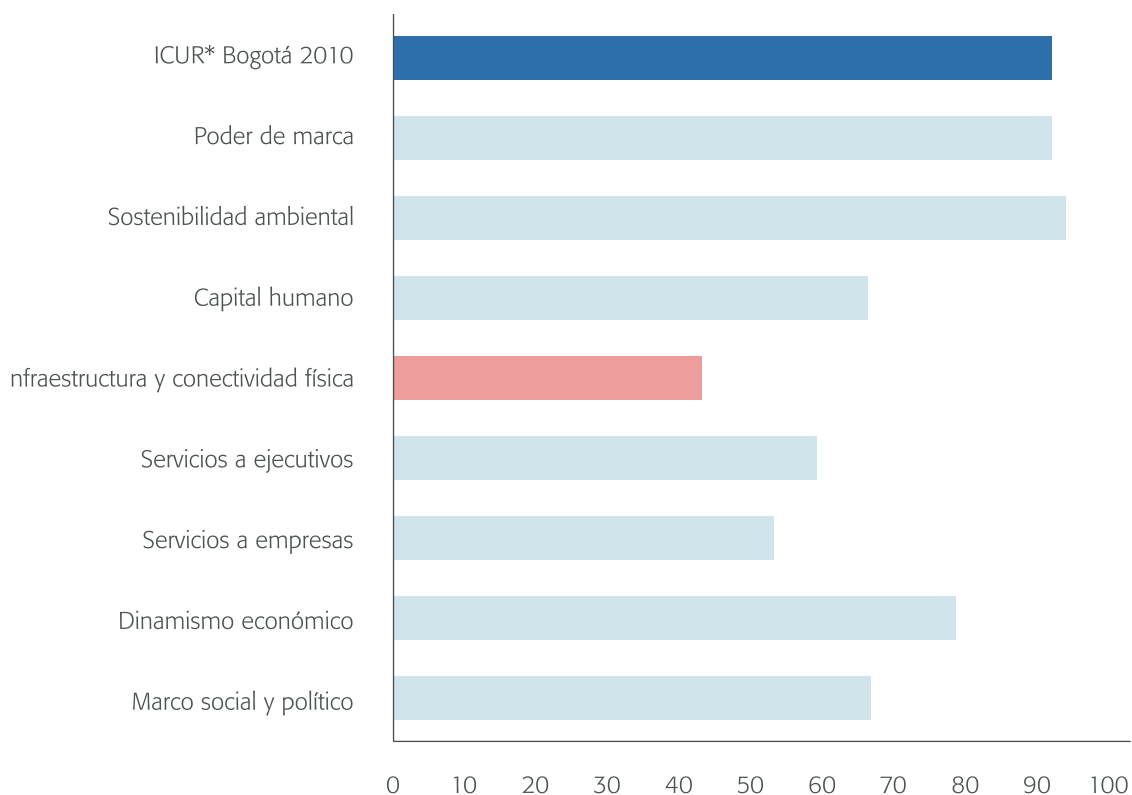
La figuración y el reconocimiento de Bogotá en este tipo de clasificaciones es evidencia de los avances en las políticas orientadas a mejorar el clima de negocios en la ciudad. Pero además es muestra de la dinámica de crecimiento que viene presentando la ciudad y de la ventana de oportunidades que dicho crecimiento implica.

Evolución del posicionamiento competitivo de Bogotá.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

Bogotá: Componentes del Índice de Competitividad Urbana



Fuente: Revista América Economía, 2010

Las acciones que emprenda el Distrito para mejorar su posicionamiento competitivo deben estar fundamentadas en un trabajo compartido entre los sectores público, privado y la academia. Igualmente, es determinante la labor conjunta de Bogotá y sus municipios vecinos para potenciar fortalezas y mitigar vulnerabilidades. Esta debe ser la ruta para cumplir con el propósito de convertir a Bogotá en una de las mejores cinco ciudades latinas para hacer negocios.

Internacionalización

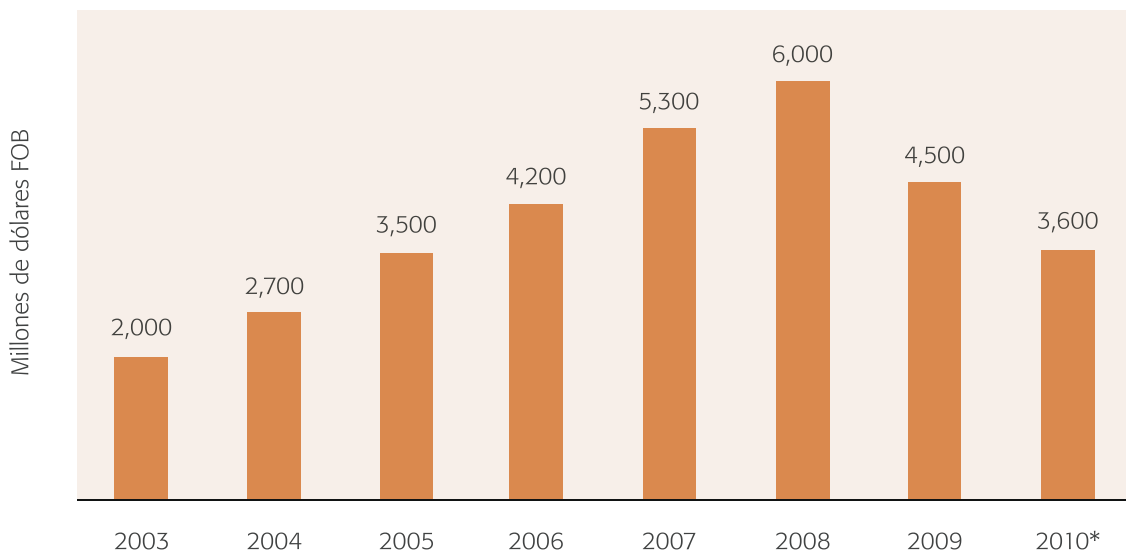
La Región Bogotá - Cundinamarca ha presentado una importante dinámica de alza en las exportaciones durante la última década. Entre los principales productos que la ciudad vende al exterior se encuentran los relacionados con la industria química y agropecuaria, textiles,

Buen Gobierno para Bogotá

equipos de transporte, alimentos y bebidas. Los mercados más importantes para este grupo de productos se encuentran en países como Estados Unidos, Venezuela, Ecuador, Brasil, México y la Unión Europea. En el año 2010, las exportaciones a Estados Unidos y Ecuador crecieron en cerca de 40%. Asimismo, las exportaciones a la Unión Europea aumentaron en más de un 60% y a Brasil en un 200%. Sin embargo y a pesar del positivo comportamiento de las ventas externas, para Bogotá y Cundinamarca el indicador de exportaciones per cápita sigue estando por debajo del valor promedio para países de América Latina.

En lo que hace referencia al tipo de tecnología utilizada en el país para la fabricación de los bienes que se exportan, Bogotá lidera el campo de altas tecnologías (v.g., productos electrónicos y farmacéuticos). Se estima que la ciudad es el origen de seis de cada diez dólares exportados en manufacturas de alta tecnología en el país. Esta dinámica ha permitido que en los últimos años Bogotá haya duplicado sus exportaciones. Actualmente se exportan más 40 millones de dólares de este tipo bienes.

Exportaciones de la Región Bogotá-Cundinamarca.

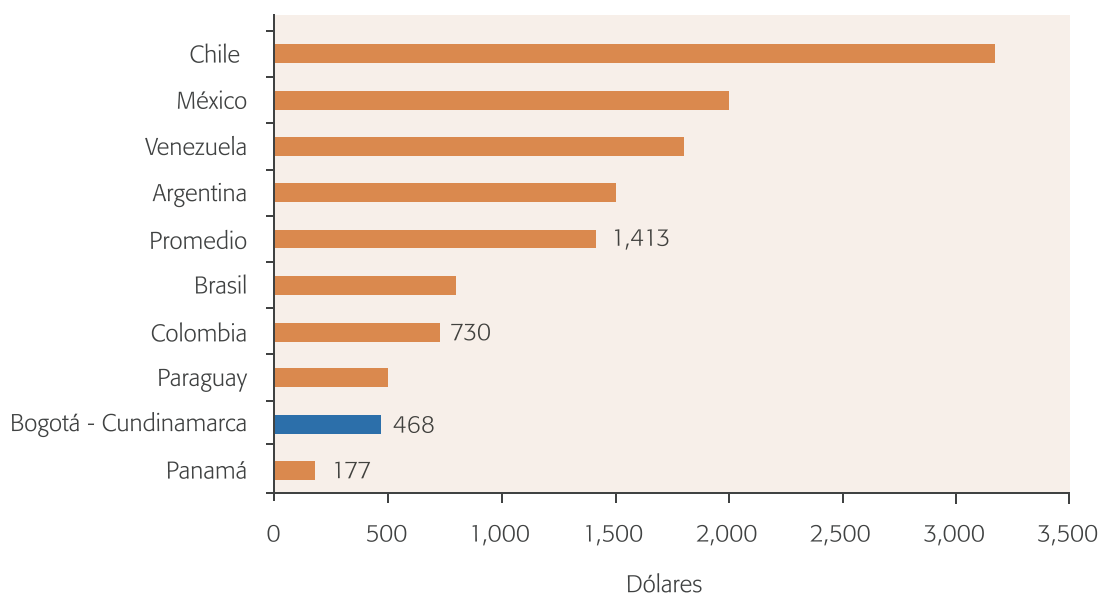


* Datos en los meses de enero a septiembre.

FOB: Valor o precio de los bienes a bordo de la nave. No incluye fletes, seguros y otros gastos de manipulación después de embarcada la mercancía.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010 (valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas).

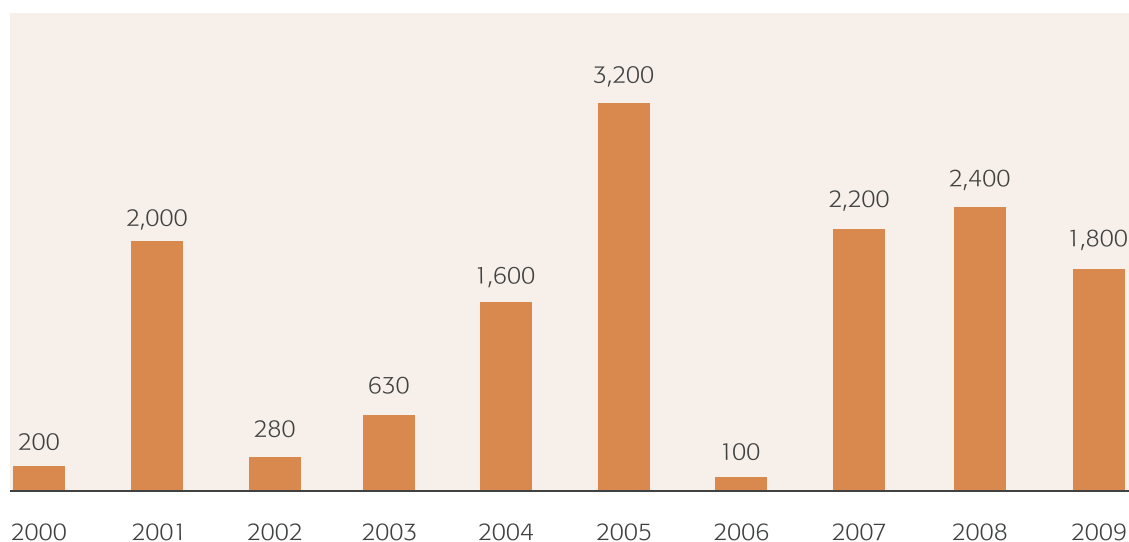
Exportaciones per cápita en América Latina



Nota: Las exportaciones de Colombia incluyen exportaciones tradicionales: petróleo y derivados, café, carbón y ferroníquel.

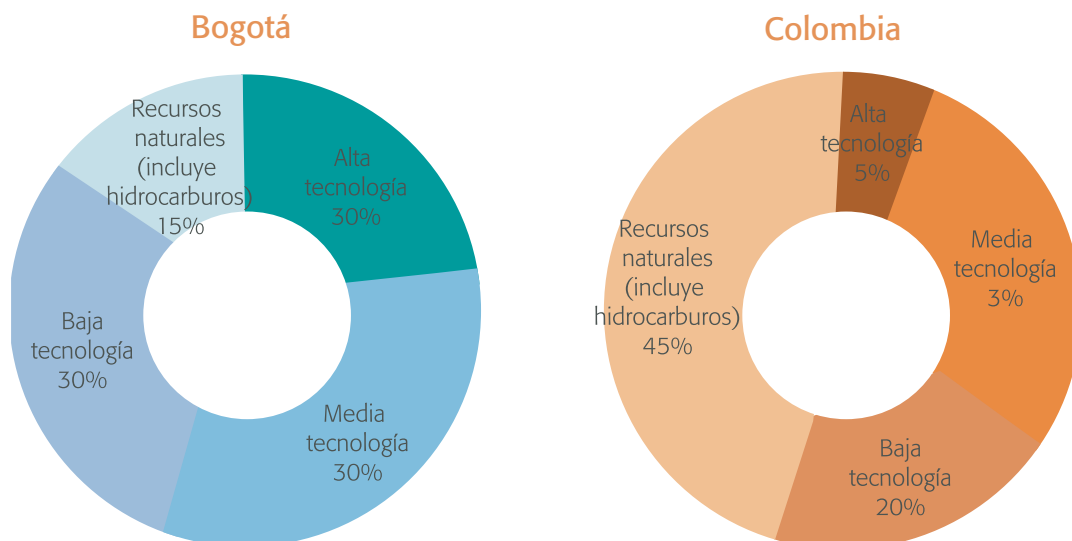
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010.

Flujo anual de inversión extranjera directa en Bogotá-Cundinamarca (Millones de dólares).



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010. (Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

Distribución de las exportaciones de Bogotá y Colombia según tecnología usada en la fabricación del bien.



*La categoría de manufacturas basadas en recursos naturales se encuentran productos tales como alimentos, cuero y combustibles. Las exportaciones de baja tecnología hacen referencia a productos textiles y en general la moda. La categoría de tecnología media la representan las industrias automotriz y química. Alta tecnología hace referencia a productos electrónicos, instrumentos de precisión y farmacéuticos.

Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2010

Un factor determinante en la consolidación competitiva de la Región Bogotá-Cundinamarca ha sido el importante número de grandes empresas y multinacionales que han decidido ubicarse en esta zona. Para septiembre de 2010, el número de grandes empresas en la región ascendía a las 2,600 (200 de éstas son multinacionales). Gracias a la presencia de dichas empresas la región recibe hoy cerca de dos mil millones de dólares anualmente, más de diez veces la inversión extranjera directa que recibía la ciudad en el año 2000.

Sin embargo, los retos para la verdadera inserción de Bogotá en lo más alto del escalafón de ciudades de mayor competitividad demandan acciones y programas complementarios a los esfuerzos hasta ahora realizados. La política distrital de competitividad debe además estar orientada al mejoramiento de la infraestructura y conectividad física, al apoyo económico y logístico de los programas de seguridad urbana y el mejoramiento de la calidad de vida. Asimismo, la ciudad requiere del fortalecimiento de su marco normativo en estos temas y potenciar un sistema de incentivos de tal forma que haya garantías y estabilidad jurídica para los inversionistas extranjeros.

La agencia Invest in Bogotá (iniciativa público-privada) ha sido fundamental en el proceso de internacionalización de la región. A través del apoyo y orientación a inversionistas, se ha logrado atraer mayor capital extranjero a la ciudad. Invest in Bogotá ha destacado algunos sectores estratégicos en los que la ciudad debería enfocar su desarrollo:

Servicios Offshore: La prestación de servicios en el sector de tercerización de procesos de negocio (BPO por sus siglas en inglés) hace referencia a operaciones de procesamiento de datos, manejo contable y tributario, de recursos humanos e investigación y desarrollo. Este sector ha crecido en un 30% en los últimos cuatro años. Asimismo, Bogotá representa cerca del 60% del total de la industria nacional de Call y Contact Centers y es sede de las principales empresas multinacionales y locales que operan en el territorio colombiano. Igualmente, en los últimos años la ciudad ha adquirido gran experiencia en desarrollo y mantenimiento de soluciones de software empresariales.

Sector salud: Este sector hace referencia a artículos médicos especializados y a los desarrollos de la industria farmacéutica. En años recientes las exportaciones colombianas de artículos médicos han crecido a una tasa superior al 15% anual. Bogotá tiene la capacidad de ofrecer, a costos competitivos, una mano de obra altamente calificada en este sector. Adicionalmente la ciudad puede ofrecer acceso a los principales mercados de América Latina. El mercado de farmacéuticos en Colombia es el cuarto más grande de Latinoamérica después de Brasil, México y Argentina. La capital concentra el 70% de las empresas farmacéuticas del país, el 55% del empleo en este sector y el 50% de la producción nacional de este tipo de productos. Estos indicadores demuestran que el sector de la salud en Bogotá presenta un alto potencial de crecimiento.

Industria petrolera y de gas: Durante los últimos años la industria de servicios para petróleo y gas en Colombia ha tenido un crecimiento anual superior al 30%. Bogotá se ha destacado por ser sede administrativa de varias empresas multinacionales cuyas operaciones tienen lugar en otras regiones del país. Actualmente y gracias al dinamismo de la industria de los hidrocarburos en el país, la ciudad es sede de más de 300 empresas de este sector.

Industria cosmética: El mercado de productos cosméticos en Colombia cuenta con un elevado potencial. En el año 2009 las ventas de las principales empresas de cosméticos en el país fueron superiores a los 2,500 millones de dólares, mientras las exportaciones ascendieron a 430 millones de dólares. En Bogotá y Cundinamarca tienen lugar más del 60% de las exportaciones en este sector.

Producción audiovisual: Bogotá concentra cerca del 70% de las empresas de la industria audiovisual del país. La ciudad cuenta con un gran recurso humano en este sector gracias a las más de 30 instituciones de educación superior que ofrecen programas académicos en estas áreas. La posibilidad de contar con este capital humano es sin duda el principal recurso para potenciar la industria audiovisual como un sector estratégico para el desarrollo económico de la ciudad.

La consolidación de los sectores estratégicos mencionados anteriormente debe ser parte prioritaria de la política pública de competitividad para la región. En este proceso de consolidación, la experiencia de la agencia Invest in Bogotá es determinante y las iniciativas y lineamientos que desde allí se formulen deberían ser la ruta a seguir para alcanzar el objetivo de posicionar a Bogotá como una de las cinco primeras ciudades para hacer negocios en América Latina.

Bilingüismo

Por otro lado, una estrategia clave del proceso de internacionalización de la ciudad debe ser el fomentar el dominio de una segunda lengua en los ciudadanos bogotanos. La ciudad no puede seguir perdiendo posibilidades de inversión internacional y nuevos empleos por la falta de dominio del idioma inglés. El bilingüismo en la ciudad debe ser una política intersectorial liderada por las autoridades competentes en educación y desarrollo económico. Bogotá debe apostarle a la enseñanza obligatoria del idioma inglés en los colegios del Distrito de tal forma que en un período de tiempo no superior a ocho años, la totalidad de las instituciones educativas distritales alcancen un estándar apropiado en este tema.

Al mismo tiempo, y en alianzas con las instituciones de educación superior del Bogotá y la región, se debe empezar a exigir de una manera rigurosa una segunda lengua como requisito de grado. Para esto se requiere de un proceso de seguimiento y evaluación de los estudiantes durante toda la duración del programa académico, de tal forma que no sea una actividad más de los últimos semestres, sino un verdadero aprendizaje paralelo y aplicado al estudio profesional. En este sentido la coordinación de la ciudad con las entidades competentes en educación y competitividad a nivel nacional es determinante para exigir a públicos y privados unos estándares mínimos de calidad y competencias en la enseñanza y evaluación de la segunda lengua.

Región Competitiva

De manera adicional, y como iniciativa propia del Distrito debe empezarse a promocionar de manera escalonada una cultura del bilingüismo al interior de las entidades distritales. Por ejemplo, en algún momento las publicaciones más importantes deberán tener ediciones en español y en inglés. Asimismo, la señalización en espacios públicos (v.g., escenarios deportivos, bibliotecas, transporte público) debe incluir información en ambos idiomas. El liderazgo de la Administración distrital en este tema es la mejor estrategia para priorizar el bilingüismo en Bogotá.



Turismo

Otro de los sectores económicos con alto valor estratégico para Bogotá y Cundinamarca es el turismo. Las posibilidades están abiertas para que la ciudad obtenga su máximo provecho en estos temas. No solo se trata de consolidarse como el principal destino turístico nacional sino también de desarrollar la infraestructura necesaria para que la ciudad y la región se conviertan en un importante centro de convenciones y eventos masivos de alta calidad. En la actualidad no estamos aprovechando la posición geográfica para gestionar el turismo de negocios ni para potenciar la oferta de servicios médicos para lograr posicionar la ciudad como destino de múltiples tipos de intervenciones quirúrgicas.

Según datos del Instituto Distrital de Turismo, en el año 2010 ingresaron a la ciudad más de 750 mil personas provenientes del exterior, lo que representó un incremento del 8% con respecto a los visitantes durante el año 2009. Es de destacar que el crecimiento del turismo extranjero en Bogotá fue superior al promedio mundial para 2010. Según la Organización Mundial del Turismo dicho crecimiento estuvo cercano al 6%.

En la actualidad, el principal motivo de viaje a Bogotá para turistas nacionales e internacionales son los negocios (cerca de un 80%), seguido de vacaciones y recreación (10%). Adicionalmente, la ciudad viene posicionándose como epicentro de congresos y convenciones. De acuerdo a la clasificación de la Asociación Internacional de Congresos y Convenciones (ICCA), Bogotá ocupa el lugar 47 (entre más de 300 ciudades del mundo) con un promedio de 30 eventos de carácter internacional al año. En América Latina la ciudad ocupa el sexto lugar en un escalafón que lideran centros urbanos tales como Buenos Aires, Sao Paulo y Rio de Janeiro.

Los grandes eventos y convenciones son un sector del turismo que además genera un importante impacto positivo en otros segmentos de la economía local. Una política distrital en turismo debe considerar la mejor estrategia para ofrecer a Bogotá ante el mundo como un centro de convenciones que tiene la posibilidad de brindar las mejores comodidades a sus visitantes. Un crecimiento importante en el turismo de negocios y en el turismo de convenciones, abre las puertas para que la ciudad se embarque en proyectos de talla mundial.

Tan importante como ofrecer las mejores opciones de negocio y recreación para los visitantes es contar con la infraestructura y logística necesarias para garantizar la mejor de las estadias en la ciudad. Por eso es urgente trabajar dedicadamente en mejorar la calidad equipamientos turísticos, su iluminación, la señalización, embellecimiento de fachadas y la creación de un

Región Competitiva

transporte público destinado a recorridos turísticos exclusivamente. De esta forma, la ciudad estará en proceso de brindar las mejores opciones para sus visitantes.

La implementación de una feria mundial llamada ExpoBogotá sería la propuesta de creación e institucionalización del más grande evento de negocios para la ciudad. Una feria de alcance mundial cuyo objetivo sea mostrar a Bogotá y su región como centro de negocios de alto nivel. A través de la participación de los más importantes actores públicos y privados de la región se lograría ofrecer una muestra económica, logística, cultural, ambiental y social de Bogotá. Esto con el fin de vender la verdadera Bogotá competitiva al mundo y lograr atraer nuevas posibilidades de negocio, mayor inversión extranjera y por supuesto mejor turismo.

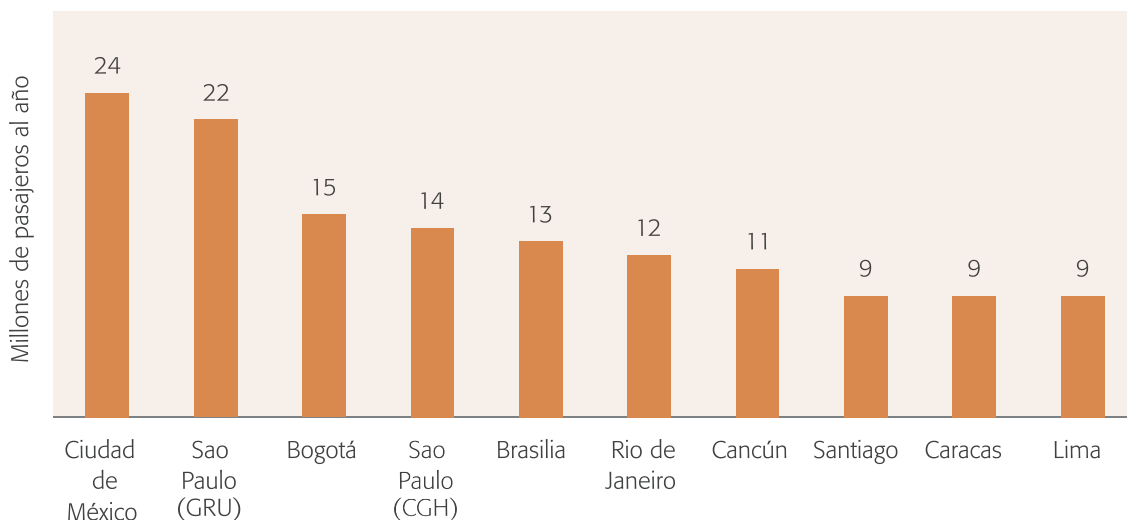


Aeropuerto Internacional El Dorado

El aeropuerto El Dorado es una de las principales terminales aéreas de América Latina y actualmente es el primer aeropuerto de carga en la región superando las 500 millones de toneladas al año. Según cifras del Airports Council International, por Bogotá pasa cerca del 20% de toda la carga que circula por América Latina.

En cuanto al tráfico de pasajeros, El Dorado ocupa el tercer puesto en la región con más de 15 millones de pasajeros al año, varios millones de personas menos que los aeropuertos de Ciudad de México y Sao Paulo. En el proceso de internacionalización y consolidación de Bogotá como destino turístico, un reto de las mayores proporciones es lograr contar en el corto plazo con un aeropuerto de primer nivel. Esto significa una terminal aérea a la altura de las mejores del mundo y con capacidad para atender la demanda de visitantes que la ciudad está proyectando recibir en un futuro cercano.

Movimiento de pasajeros en aeropuertos de América Latina.



Fuente: Invest in Bogotá (con base en datos del Airports Council International 2010)

En el reciente escalafón de Ciudades Americanas del Futuro elaborado por el FDI Magazine Bogotá ocupó el cuarto lugar entre centros urbanos latinoamericanos. Bogotá se destacó en aspectos tales como recurso humano, potencial económico y calidad de vida consolidándose de esta forma como una de las llamadas principales “ciudades del futuro”. Asimismo, fue fundamental el desempeño que logró la ciudad en la categoría de estrategia para atraer inversión extranjera liderada por la agencia Invest in Bogotá. Este reconocimiento es evidencia del futuro competitivo que tiene Bogotá y Cundinamarca. Internacionalmente ya lo proyectaron, es responsabilidad de nuestros líderes y autoridades trabajar para lograrlo.

Emprendimiento

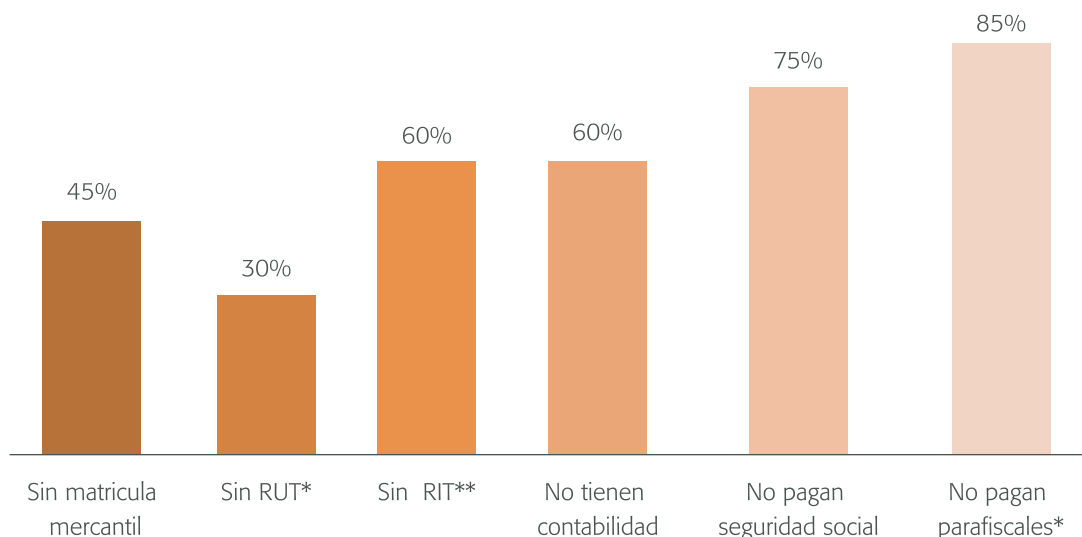
En Bogotá se crean aproximadamente 60 mil nuevas empresas al año, la mitad de éstas en el sector de servicios y comercio (restaurantes, bares, hoteles, comercio al por mayor y al por menor, salud, educación, servicios sociales, recreación). 85% de las empresas de la Región Bogotá-Cundinamarca son microempresas, el 10% pequeñas empresas, el 3% medianas empresas y tan solo el 1% corresponden a grandes empresas. Según la Cámara de Comercio de Bogotá el tiempo de vida de una micro y pequeña empresa en la ciudad es de tres años. Esto significa que un porcentaje importante de las empresas que se crean anualmente en Bogotá son liquidadas en un corto tiempo.

Son varias las causas de esta situación entre las que se destaca la falta de acompañamiento por parte del Distrito a los emprendedores una vez se ha creado una empresa. Sin duda, la principal razón para el cierre de las micro y pequeñas empresas es el alto porcentaje de éstas que se crean bajo el marco de “necesidad manifiesta”. Un reciente estudio del Global Entrepreneurship Monitor hace una distinción entre los emprendimientos motivados por oportunidad y aquellos fundados por necesidad. Mientras que el primer tipo de emprendimiento se origina en el reconocimiento de una oportunidad de negocio que tiene buenas perspectivas de crecimiento, el emprendimiento por necesidad nace generalmente como una respuesta a las limitaciones de falta de empleo y generación de ingreso de las personas. Se estima que en Bogotá, un 70% de las empresas se crea por oportunidad y el 30% por necesidad. Asimismo, está plenamente documentado que en la ciudad la inversión inicial en proyectos empresariales concebidos por oportunidad es dos veces mayor a la inversión promedio para un emprendimiento por necesidad.

Otro de los retos para la política pública de competitividad en la ciudad es afrontar la alta informalidad empresarial y laboral. Es bien sabido que la problemática de la informalidad tiene su principal impacto en el no permitir un crecimiento empresarial sostenido. En el año 2010, la tasa de informalidad laboral en la ciudad fue superior al 40%, lo que representa a cerca de 1.6 millones de personas. Igualmente, se estima que el 35% de las microempresas en la región son informales (Cámara de Comercio de Bogotá, 2010).

Los censos empresariales elaborados por la Cámara de Comercio de Bogotá y las alcaldías locales durante el año 2010 registraron, entre otras cosas, que los mayores niveles de incumplimiento por parte de las empresas informales están asociados al no pago de seguridad social y parafiscales, es decir a la promoción de empleo informal. Dichos censos también revelaron un alto desconocimiento de los trámites necesarios para formalizar empresas. 7 de cada 10 empresarios informales desconocen los requisitos y procedimientos para formalizarse.

Clases de informalidad empresarial.



* Empresas que no cuentan con el Registro Único Tributario

**Empresas que no cuenta con el Registro de Información Tributaria

***Empresas que no pagan los aportes relacionados con cajas de compensación familiar), instituto colombiano de bienestar familiar y servicio nacional de aprendizaje (SENA).

Nota: Estas cifras se obtuvieron a partir de censos cuyo objetivo era identificar las causas y prácticas de informalidad en las empresas bogotanas. Los porcentajes combinados superan el 100% debido a que una misma empresa puede estar generando prácticas para más de uno de los criterios considerados en la figura.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010. (Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

Apuesta por una Ciudad Productiva

Bogotá y su región deben diseñar una política clara de emprendimiento que promueva la creación, formalización y fortalecimiento de nuevas empresas que generen empleo y productividad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta estrategia debe estar orientada al apoyo de iniciativas de emprendimiento asertivo. Es decir, aquellos emprendimientos que se generen por oportunidad y cuyo desarrollo esté fundamentado en la innovación, la base tecnológica y la sostenibilidad ambiental, social y financiera.

La política de emprendimiento necesita contar con constantes programas de acompañamiento y apoyo integral en innovación y optimización de procesos. No solamente orientados a las nuevas empresas, sino también a las ya constituidas y que se encuentran en el mercado con importantes problemas debido a los altos costos de los créditos financieros y al bajo nivel de competitividad con respecto a las grandes empresas.

La consolidación de una verdadera ciudad emprendedora y productiva requiere los máximos esfuerzos físicos, técnicos y financieros del Distrito. Parte de la estrategia debe contemplar la creación de un Fondo Mixto de Promoción y Financiación del Emprendimiento en alianza con el sector privado, instituciones multilaterales y universidades. A través del fortalecimiento de las estrategias del programa Bogotá Emprende de la Cámara de Comercio de Bogotá, el objetivo de este fondo es reunir recursos en dinero que apalanquen la creación y la puesta en operación de nuevos emprendimientos y que permitan que el peso financiero del sostenimiento de la nueva empresa no recaiga en su totalidad sobre el emprendedor (permitiéndole dedicarse plenamente al desarrollo de la idea de negocio). El fondo en referencia debe priorizar aquellos proyectos de base tecnológica que usen intensivamente el conocimiento y la tecnología y que generen un número significativo de empleos.

Una función del mencionado fondo sería canalizar el apoyo económico para la consolidación y fortalecimiento de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial. Debe ser una política del Distrito llevar esta figura a las 20 localidades de la ciudad y potencializar de esta manera la asesoría en formalización y acompañamiento de unidades productivas locales.

Por otro lado, las iniciativas que se hagan en materia de emprendimiento deben estar orientadas hacia la migración de la cultura del individualismo hacia la del cooperativismo y la complementariedad empresarial. Es común encontrar emprendedores y microempresarios que organizan su estrategia de mercadeo de forma individual, incluso hasta con algo de celo empresarial. Sin embargo, se sabe que esta no es la mejor estrategia cuando se trata

de competir con las grandes empresas. Por esta razón hoy en día se hace necesario en la ciudad la creación y ampliación de redes de líderes empresariales en la búsqueda de nuevas alianzas. La Administración Distrital puede ser facilitadora de la generación de espacios reales y virtuales donde los líderes de la industria, los negocios y las tecnologías que persigan los mismos objetivos puedan interactuar y agruparse en busca de su éxito económico.

Formalización Empresarial

La formalización empresarial es claramente una poderosa estrategia de transformación productiva. Lograr reducir la informalidad significa tener la capacidad de crecer, atraer más y mejor inversión y generar empleo calificado. En este sentido, es fundamental diseñar un programa de acompañamiento para la formalización basado en las propuestas ya establecidas por la Cámara de Comercio de Bogotá. Dichas propuestas incluyen la simplificación y la divulgación de los trámites de formalización, con énfasis en la facilitación del registro de los trabajadores a la seguridad social, períodos con exención de impuestos y asesoramiento en emprendimiento y cooperativismo.

El Distrito debe ser persistente y no escatimar esfuerzos en generar una verdadera política de formalidad en el sector laboral y empresarial. De esta forma no solamente está potenciando la sostenibilidad en el tiempo de las empresas sino también aportando a la construcción de un tejido empresarial fuerte que sirva de base para una Bogotá más competitiva.

Fuerza Laboral

La ciudad de Bogotá cuenta con una población laboral de 3.6 millones de personas. Más de la mitad de esta población se encuentra en las actividades de comercio y servicios. El desempleo en la ciudad alcanza una cifra cercana al 10% y 1.4 millones de bogotanos se sienten en una condición de sub-empleo (tienen un empleo que consideran inferior a sus capacidades profesionales en cuanto cargo, funciones y salario).

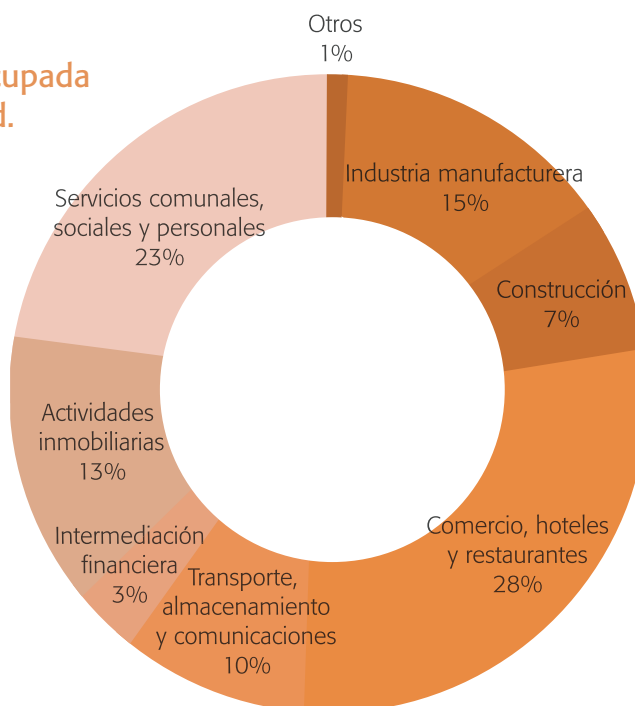
La ciudad cuenta con un importante capital de instituciones universitarias. Actualmente se tiene registro de más de 100 centros de educación superior (técnica y profesional) en los que se encuentran inscritos 450 mil estudiantes y de los que cada año se gradúan más de 70 mil jóvenes. A pesar de esta muy representativa potencial fuerza laboral, el gran obstáculo



que deben enfrentar estos jóvenes en la búsqueda de su primer empleo es precisamente su falta de experiencia. Esta condición es una de las causas para que la tasa de desempleo en esta población (jóvenes entre 18 y 26 años) sea superior al 25%.

Adicionalmente, se estima que menos del 20% de los bachilleres en la ciudad tiene algún tipo de formación técnica al momento de finalizar su educación media. Situación que limita aún más la posibilidad de acceder a un empleo de buenas condiciones y en cortos plazos de tiempo.

Distribución de la población ocupada en Bogotá por tipo de actividad.



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010.

Más y Mejor Empleo

La generación de más y mejores oportunidades de empleo para los bogotanos no solamente depende de tener un fuerte tejido empresarial. Debe ser también un objetivo interinstitucional que se construya a partir de la formación del recurso humano. Desde los primeros años de vida los niños y niñas de nuestra ciudad deben ser atendidos de manera integral de tal forma que se garantice su sano crecimiento. Asimismo, la educación básica y media debe ser de la más alta calidad de tal manera que permita a nuestros jóvenes para apostarle a mejores empleos y abrir las puertas de la universidad (ver más detalles en el capítulo 2).

La formación técnica del capital humano debe promoverse a partir de convenios masivos entre colegios de educación media e institutos de formación tecnológica. Interinstitucionalmente y a través de las secretarías de Desarrollo Económico y de Educación se deben generar espacios para que los jóvenes estudiantes de los colegios distritales tengan acceso a cursos técnicos y obtengan un nivel de capacitación en donde desarrollen nuevas competencias que les permita acceder a un empleo mejor remunerado una vez terminan sus estudios básicos.

En este mismo sentido es responsabilidad del Distrito realizar los mayores esfuerzos financieros y logísticos para lograr el acceso a la educación superior y terciaria para los jóvenes de estratos socioeconómicos bajos. Una primera labor debe ser la reforma del actual Fondo para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres del Distrito. Este fondo tiene como función financiar mediante un crédito blando una carrera profesional a los mejores bachilleres de estratos 1, 2 y 3 de Bogotá. Tal y como está concebido este fondo demanda que los beneficiarios al terminar sus estudios tengan que pagar importantes sumas de dinero correspondientes a la deuda generada. La reforma a este fondo debe incluir no solamente la destinación de más recursos de tal forma que se puedan financiar a más estudiantes, sino también la condonación total o parcial del crédito para quienes por su desempeño se lo merezcan. Los criterios para calificar dicho desempeño deben incluir, entre otros, el rendimiento académico, puntaje en pruebas de estado, participación en grupos culturales o deportivos sobresaliente, liderazgo de actividades de representación estudiantil.

Por otro lado, es imperativo que Bogotá y Cundinamarca puedan garantizar un empleo digno y en las mejores condiciones para los más de 70 mil técnicos y profesionales calificados que se gradúan cada año en la ciudad. Este grupo de jóvenes debe recibir total apoyo para garantizar que en el menor tiempo posible pueda empezar a ser parte de la fuerza laboral calificada bogotana. Para lograrlo, debe ser responsabilidad de la administración de la

ciudad el reconocimiento y la implementación de la recientemente aprobada Ley del Primer Empleo. La función del Distrito es garantizar, a través del acompañamiento a empresas y empleados, que esta ley se convierta en la herramienta legal para apoyar y gestionar mejores posibilidades de empleo para los jóvenes bogotanos.

Asimismo, Bogotá necesita fortalecer su estrategia en lo que se refiere a la creación de espacios reales y virtuales que faciliten el encuentro de quien busca un empleo y de quien lo está ofreciendo. Se deben generar, por ejemplo, puntos fijos de información para el empleo en las distintas localidades. Allí se podría ofrecer orientación al empleador y al empleado de tal forma que se puedan optimizar las posibilidades para ambos. Las ferias de empleo móviles deben ser también actividades continuas en las que participe el Distrito. Paralelamente, es importante acompañar estas iniciativas con el desarrollo de una plataforma virtual para Bogotá que permita a través de las redes sociales la promoción de la oferta y la demanda de empleo.

Una política exitosa en este sentido necesariamente debe tener en cuenta al sector privado y la academia. La participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como de las universidades en la organización y promoción de estas actividades garantizará la integración sectorial necesaria para ampliar las oportunidades de generación de empleo.

En el proceso de articulación regional es fundamental que el Distrito pueda diseñar mecanismos de apoyo a sus municipios vecinos para que éstos generen desarrollo social y económico que se traduzca en empleos de alta calidad. El desarrollo de los municipios vecinos es la puerta para nuevas opciones de empleo calificado para sus residentes y para ciudadanos bogotanos quienes pueden encontrar una oferta laboral atractiva en estas zonas. Es así como el apoyo mutuo entre Bogotá y sus municipios cercanos para la generación de empleo se vuelve una estrategia clave en la consolidación de una verdadera Región Capital competitiva.

Familias Económicamente Inteligentes

Se encuentra bien documentado el impacto que tiene en la calidad de vida de los hogares bogotanos la falta de ingresos así como la falta de buen juicio y raciocinio al momento de gastar el dinero disponible. En un porcentaje importante de los grupos familiares no existe mayor planificación de los gastos recurriendo con frecuencia a estrategias enfocadas en el día a día y a créditos informales con altos costos financieros.

Bogotá necesita desarrollar una política pública orientada a promover la racionalidad en el consumo de los hogares. Esta política debe incluir el diseño de campañas educativas en las que impartan conceptos básicos de planificación financiera. Estas campañas educativas deben además iniciar desde los colegios en donde se podrían incluir cátedras de economía familiar.

De la misma manera, las entidades que otorgan créditos de consumo podrían ofrecer capacitaciones presenciales o virtuales en planificación financiera doméstica como prerequisite para el desembolso de créditos asociados con elementos de dotación para el hogar.

Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad

La innovación entendida como el proceso de creación de valor mediante la combinación de conocimientos nuevos y existentes para la generación y optimización de productos y servicios es todavía escasamente aprovechada por el sector empresarial de la Región. A pesar de que la ciudad cuenta desde el año 2007 con una Política Distrital de Ciencia y Tecnología, según cifras de la Comisión Regional de Competitividad menos de la mitad de las empresas de la región Bogotá y Cundinamarca practican algún tipo de innovación. De las empresas que innovan de alguna manera la mayor inversión se enfoca en la incorporación de maquinaria y equipo, y solamente el 10% realiza programas de investigación y desarrollo. Al mismo tiempo, el nivel de innovación en la región está definido principalmente por las exigencias de la demanda (un 40% de los casos) y muy pocas iniciativas (menos del 5% de los casos) tienen una intencionalidad estratégica de anticiparse a las tendencias globales.

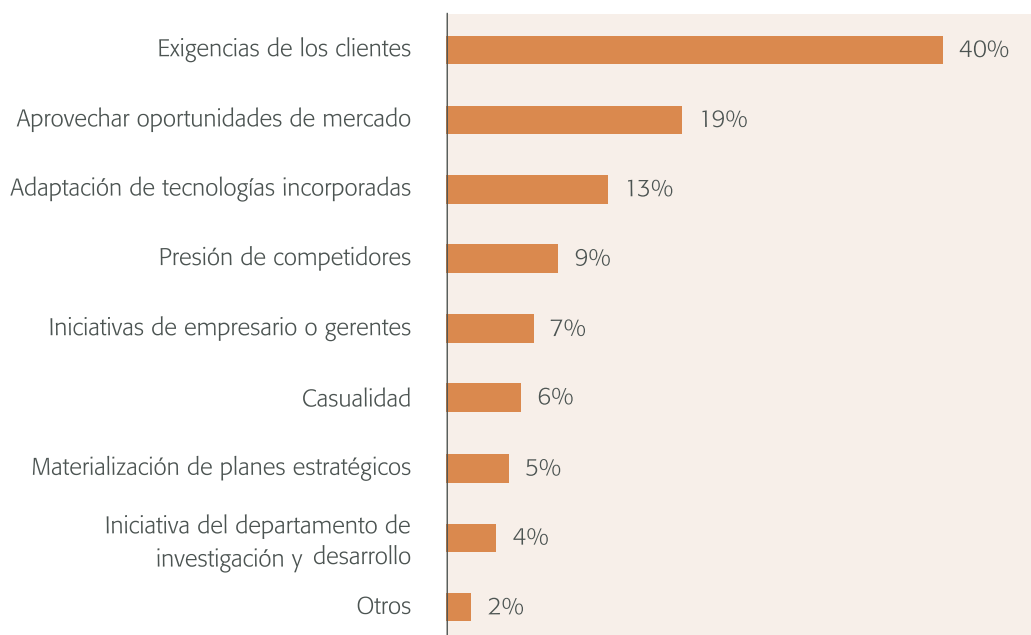
Estas cifras no son extrañas si se tiene en cuenta que los recursos que el Estado destina a procesos de innovación no alcanzan a ser el 1% del PIB nacional. Incluso a partir de la recientemente aprobada Ley de Regalías, con la que se destinan nuevos recursos para estos temas, el presupuesto para innovación y desarrollo será tan solo del 0.5% del PIB. Países como Brasil, líderes en Latinoamérica en estrategias relacionadas con la ciencia, tecnología e innovación, destinan recursos para apoyar estos temas que alcanzan hasta el 2% de su PIB.

El Plan Regional de Competitividad contempla la creación e implementación de un fondo para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Planeación. Dicho fondo constituye un mecanismo financiero para apoyar la formulación e implementación de planes y proyectos de ciencia, tecnología e

innovación, financiados por el Distrito a través de los recursos del presupuesto público destinados para el fomento de estas áreas.

Una manera de apalancar mayores recursos para desarrollar estos temas es a través de la figura de convocatorias inducidas. Con dineros del sector privado y el Gobierno se generan invitaciones a participar para crear en las empresas departamentos de innovación y desarrollo en los que se empleen profesionales con estudios de maestría y doctorado. De esta forma se abre la puerta para que pequeñas empresas de distintos sectores puedan generar empleo calificado y se logra introducir el concepto de investigar para obtener resultados que creen valor.

Factores que originan la innovación en las empresas de Bogotá



Fuente: Comisión Regional de Competitividad Bogotá- Cundinamarca. Plan Regional de Competitividad 2010-2019

Con el objetivo de democratizar y pluralizar las prácticas de innovación haciéndolas inclusivas a todos los campos del conocimiento, Bogotá y la Región deben ser líderes en la implementación del programa padrino de universidades. Este plan hace parte de la estrategia de regionalización de la ciencia promulgada en el plan de desarrollo del Departamento

Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y consiste en que las principales universidades del país apadrinen a las instituciones de menor desarrollo a través de los principios de solidaridad y acompañamiento. De esta manera se lograría que las universidades líderes de Bogotá puedan asistir, orientar y capacitar grupos de investigación de las universidades y centros de formación de Cundinamarca, apoyando el camino que la inclusión de estos centros educativos en procesos generadores de conocimiento de alto nivel e innovación.

Otra de las iniciativas que debe incluir la política pública local es la creación de redes de ciudades y líderes empresariales para el intercambio de experiencias en torno a los procesos basados en la ciencia, la tecnología y la innovación. Este tipo de estrategias permiten fomentar la cultura del cooperativismo en torno a la generación de alianzas nacionales e internacionales que faciliten replicar proyectos innovadores exitosos en otras partes de Colombia y del mundo. La cooperación interinstitucional entre empresas de base tecnológica y las sedes regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es también fundamental. De esta forma se potencia el desarrollo de proyectos de innovación en programas de formación técnica orientados principalmente al crecimiento de los sectores estratégicos para Bogotá y Cundinamarca.

En este objetivo, organizaciones ya establecidas como la Red Alianza Bogotá Región son determinantes en el propósito de generar competitividad y mejor calidad de vida a través de la innovación y el desarrollo. Debe existir total voluntad política para fortalecer desde el Gobierno local este tipo de instituciones. Esta es la clave para lograr la verdadera articulación entre sectores privados, público y la academia que permita avanzar en la meta de una economía de innovación y una sociedad del conocimiento.

Responsabilidad Social Empresarial

La responsabilidad social empresarial contempla el impacto de la acción de las empresas en su triple dimensión (económica, social y ambiental). Teniendo como objetivo principal la consecución del desarrollo humano sostenible y la consiguiente generación de valor. Son reconocidos los impactos positivos que genera la incorporación de prácticas y políticas socialmente responsables en las empresas. Entre estos beneficios se destacan mayor eficiencia traducida en menores costos operativos, mejor desempeño financiero y mayor poder de marca.

En este sentido, las prácticas orientadas al ejercicio de la responsabilidad social son hoy también consideradas como forma de innovación empresarial. A pesar del reconocimiento que recibe la inclusión de este tipo de experiencias en los procesos empresariales, aún no es común que éstas se apliquen en pequeñas y medianas empresas.

Es el Distrito el que debe liderar el apoyo a iniciativas de optimización de recursos, generación de condiciones más dignas para los trabajadores y preservación del medio ambiente en organizaciones públicas y privadas. Esta es la manera de potencializar la responsabilidad social empresarial como elemento innovador, clave para el posicionamiento competitivo de la ciudad.

Bogotá, Capital Digital

Bogotá debe convertirse en una ciudad digital, donde la correcta aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) apoyen eficazmente las oportunidades para la competitividad al tiempo que generan un impacto positivo en la población. Para lograrlo, la ciudad debe concentrarse en el desarrollo simultáneo de cinco campos estratégicos de acción.

En primer lugar, se debe trabajar en el mejoramiento de la infraestructura orientada a la conectividad (acceso, tráfico, medio de conexión, anchos de banda) e interoperabilidad (compatibilidad, integración). Igualmente se requiere entender la información (bases y bodegas de datos) como eje central de la estructura de la ciudad digital, pues en ella se fundamentan las decisiones estratégicas y los requerimientos de capacidad de infraestructura. En cuanto a las aplicaciones, éstas deben ser entendidas como el conjunto de herramientas que potencian funcionalmente la utilización de la información. Asimismo, deben ser utilizadas para generar contenidos que conformen unidades del conocimiento.

Otro de los campos estratégicos son los trámites y servicios. Mientras los primeros se refieren a la sistematización de procesos administrativos formales (especialmente vinculados con la relación obligante entre partes para resolver asuntos particulares), los segundos tratan un grado más elaborado de la aplicación de la información y los contenidos para el uso, beneficio y generación de valor y bienestar de la población usuaria.

Finalmente, Bogotá necesita trabajar en garantizar la apropiación de las TIC por parte de los ciudadanos. Solo a través del aprendizaje y correcto uso de los recursos tecnológicos informacionales, los individuos y las colectividades pueden interactuar, participar y beneficiarse

de los propósitos con que la tecnología ha sido implementada para su servicio. Esto es particularmente relevante para el caso de población en condición de vulnerabilidad donde aún hay una muy baja cobertura y el conocimiento de este tipo de tecnología es limitado.

Bogotá cuenta con un Plan Maestro de Telecomunicaciones que debe ser ajustado con el fin de aproximarlos a la realidad de la ciudad y orientarlo hacia el bienestar de los ciudadanos, haciendo de éste un instrumento más estratégico y ambicioso. En la modificación de dicho plan debe establecerse un modelo de tráfico y usabilidad para identificar cual es el patrón de uso de internet en el Distrito. Lo anterior con el fin de racionalizar la calidad y el costo del servicio y desarrollar una red de conectividad convergente que responda a las verdaderas necesidades de la estrategia de aplicación de las TIC en el gobierno local.

Asimismo, debe incluirse la estrategia a seguir para acoger estándares de talla mundial en la adopción de banda ancha y ajustar su valor de línea base a 2Mbps (especialmente en el sector educativo), estableciendo ambiciosas acciones para su incremento progresivo en un cuatrenio a promedios de conexión de 4Mbps. Este ejercicio debe ser monitoreado a través de la medición agregada del avance digital de la ciudad, del nivel de apropiación de las TIC y de su verdadero impacto social y productivo.

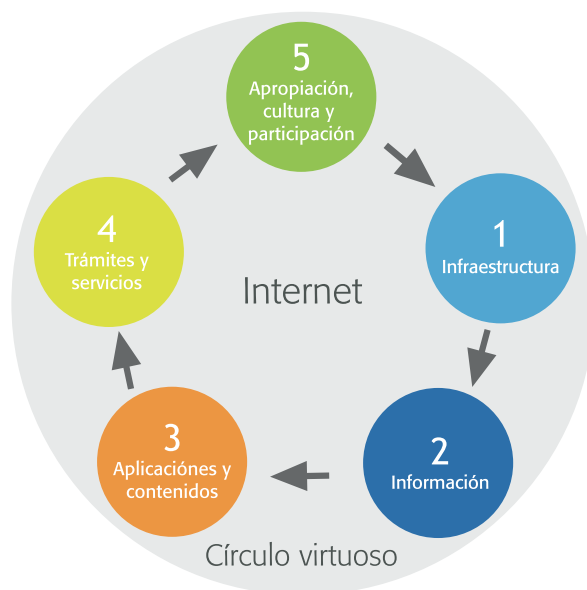
En el proceso de generación de una ciudad digital es fundamental lograr consolidar los actuales Centros de Atención Distrital Especializado (CADE) como verdadero instrumento inteligente y eficiente para que el ciudadano de manera virtual pueda tener acceso a los servicios de información y trámites. Para esto es necesario adelantar los trabajos de normalización de bases de datos, modernización de aplicaciones, implementación de parámetros de interoperabilidad y despliegue eficiente de tecnologías. Simultáneamente y como estrategia de inclusión de la población en las decisiones de la ciudad, se deben implementar recursos tecnológicos informacionales que incentiven, faciliten y logren de manera eficaz la participación ciudadana en la modelación de políticas públicas dentro de los estándares modernos de Gobierno Abierto y Gobierno 2.0¹.

Por otra parte, el posicionamiento competitivo de Bogotá como ciudad líder en Latinoamérica requiere mantener un alto nivel de productividad y establecer mecanismos de colaboración organizacional. Lo anterior implica fomentar las TIC para el desarrollo de la industria de las aplicaciones móviles en la capital. Por esta razón, se hace necesario adelantar programas de formación específicos en temáticas de la industria móvil para segmentos claves de la población a fin de fomentar la generación de empleo y emprendimiento. Al mismo tiempo, incentivar y masificar el acceso a internet a través de las redes móviles dada su cobertura en la ciudad y estimular el desarrollo de una industria de talla mundial que promueva la

exportación de servicios especializados en desarrollo de software por redes móviles.

En este sentido, es imprescindible que la ciudad construya el parque tecnológico y empresarial concebido en un principio en el Plan Regional de Competitividad. La realización de este proyecto contribuiría a la formación de nuevas empresas de base tecnológica y la consolidación de las ya existentes. El parque en mención debe convertirse en el escenario de aplicación de las TIC para la promoción de la innovación y desarrollo de este sector estratégico para la economía de la ciudad.

Campos estratégicos de acción para la Bogotá, Capital Digital.



Las tecnologías de la información y las comunicaciones son poderosas herramientas para ser usadas en la política de gobierno transparente en el Distrito. La ciudad cuenta con los recursos económicos y técnicos, y tiene la capacidad de mejorar su infraestructura. El reto está en trabajar en la aceptación y entendimiento de estas tecnologías por parte de los ciudadanos de tal forma que éstos puedan ser los principales veedores del actuar de la Administración.

El desafío para Bogotá es evolucionar del concepto de gobierno en línea a la aplicación del principio de Gobernabilidad Electrónica. Es así como la ciudad estaría poniendo la tecnología al servicio de los ciudadanos.

1. Gobierno 2.0 hace referencia a la inclusión en la política y el gobierno de los principios que inspiran la Web 2.0., principalmente la transparencia, la apertura y la colaboración.

La región capital, la región competitiva

Juan David Aristizabal

Egresado

CESA Colegio de Estudios Superiores de Administración

Bogotá hoy esta cada vez más conectada con el mundo, ha logrado unir el desarrollo urbano, la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento legal, la infraestructura y el capital humano.

En los últimos 15 años, las políticas publicas ejercidas por las administración Distrital, han sido orientadas s a fomentar una Bogota capaz de enfrentarse a las exigencias del mundo globalizado, Bogotá no solo se ha dejado globalizar, se ha globalizado, ha logrado fomentar la inversión extranjera, ha mejorado su infraestructura y los índices de calidad de vida de sus habitantes han aumentado notablemente, aun faltando bastante.

La calidad de vida de los habitantes de Bogotá como bien lo plantea este capitulo esta vinculado a la mejora de las condiciones sociales y económicas de toda la región capital (Cundinamarca-Bogota). Los avances sociales servirán para mejorar la competitividad y hacer de la región más competitividad fomentará el desarrollo y la vinculación cada vez más de todos los habitantes al mejoramiento de su calidad de vida.

Hoy es necesario entonces, lograr que los avances en competitividad de la ciudad, se traduzcan en mejor calidad de vida para todos sus habitantes. Bogotá cuenta con 20 localidades y cada una de estas tiene unas necesidades y fortalezas particulares, que bajo mediciones de calidad de vida a sus habitantes la mayoría presentan grandes disparidades. El Distrito capital, aunque cuenta con los mejores niveles de calidad de vida, con respecto a los índices nacionales, la disparidad de la calidad de vida de los habitantes de una localidad a otra, es notable. Por eso, vale la pena recoger lo mencionado en este capitulo la importancia de avanzar en mejorar el capital humano a través del fomento a la cultura del emprendimiento, internacionalizar la educación, apoyo a la formación de negocios de clase mundial, generando jornadas de educación que permita a los estudiantes permanecer más horas en procesos de creación y formación, el fomentar el bilingüismo, mejorar la infraestructura que conecta a Bogotá con el mundo, entre otras.

Las herramientas mencionadas en esta propuesta son acertadas para lograr mejorar el capital humano a través de la competitividad, el autor propone aumentar la investigación en ciencia y tecnología, trabajar junto a la universidad y la empresa para proponer sectores innovadores dinamizando la economía, utilizar la región como un todo para proponer valor agregado, seguir promocionando Bogota como destino turístico y de inversión, respetar y mejorar el marco legal para la creación de negocios.

Bogotá hoy tiene una apuesta de convertirse en un eje de desarrollo social si logra convertir el crecimiento económico en crecimiento del capital humano de sus habitantes, ese el reto planteado para la ciudad en este capítulo, convertir a la región capital en un epicentro de desarrollo humano y económico de America Latina.

5

MODERNIZACIÓN DE LA MOVILIDAD

MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURA

La malla vial de Bogotá cuenta con más de 15,000 kilómetros-carril, incluyendo las troncales del sistema de transporte masivo y sumados a cerca de 350 kilómetros de ciclorutas. El denominado subsistema vial, que representa el 95% de la malla, está compuesto por las vías arterias, intermedias y locales. Por su parte, la componente asociada con el transporte masivo cuenta a la fecha con cerca de 85 kilómetros de corredores troncales, correspondientes a las fases I y II de Transmilenio (TM). En la actualidad dicho sistema se encuentra en un nivel de implementación del 22% con respecto a su diseño original y cuenta con 7 portales, 6 estaciones intermedias de integración, 105 estaciones sencillas y 7 patios. Como parte del sistema, se han construido 70 puentes peatonales así como andenes, plazoletas y ciclorutas paralelas a los corredores troncales. También se han efectuado intervenciones y mejoras en unos 650 kilómetros asociados con las rutas alimentadoras.

Según el Índice de Condición de Pavimento reportado por el Instituto de Desarrollo Urbano, 40% de la malla vial de la ciudad se encuentra en mal estado, un 20% de la misma se encuentra en regular estado, dejando tan solo un 30% de las vías en buen estado. Estas cifras significan que se requieren inversiones superiores a los 7 billones de pesos para que la malla vial de la ciudad logre un estado de calidad apropiado y consistente con su importancia y dinamismo económico.

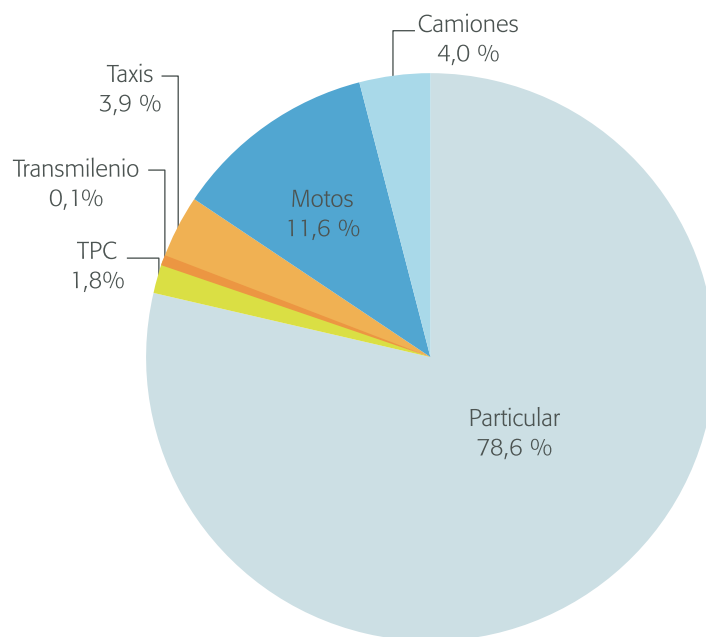
Modernización de la Movilidad

Los bogotanos cuentan con menos de cinco metros cuadrados de espacio público por habitante, muy por debajo de los estándares sugeridos por entidades como la Organización Mundial de Salud, que recomiendan hasta 15 metros cuadrados de espacio público por habitante. La condición antes descrita es particularmente crítica en las zonas de estratos socioeconómicos más bajos.

El total de la flota vehicular que circula por la ciudad se estima actualmente en cerca de 1.4 millones de vehículos, incluyendo 1.1 millones de automóviles, camionetas y camperos; más de 50,000 taxis; 16,000 buses de servicio público colectivo y cerca de 180,000 motocicletas. Adicionalmente, se estima que por la ciudad transitan cerca de 2,500 vehículos de tracción animal. Durante el año 2010 entraron a Bogotá 140,000 vehículos nuevos (correspondiente al 60% de las ventas totales del país) y más de 40,000 motocicletas. Este notable incremento en las ventas de vehículos se encuentra relacionado con el crecimiento económico de la ciudad y se ve fomentado por las políticas de restricción vehicular. Desde 1998, cuando inició el programa conocido como “pico y placa”, el número de vehículos particulares se ha duplicado.

Diariamente se realizan más de 12 millones de viajes en la ciudad, 40% de éstos por medio del sistema de transporte público colectivo, 11% en Transmilenio y 20% en vehículo particular. 12% de los viajes en Bogotá se llevan a cabo a pie debido a la imposibilidad de un buen número de sus habitantes de poder pagar los costos del transporte público.

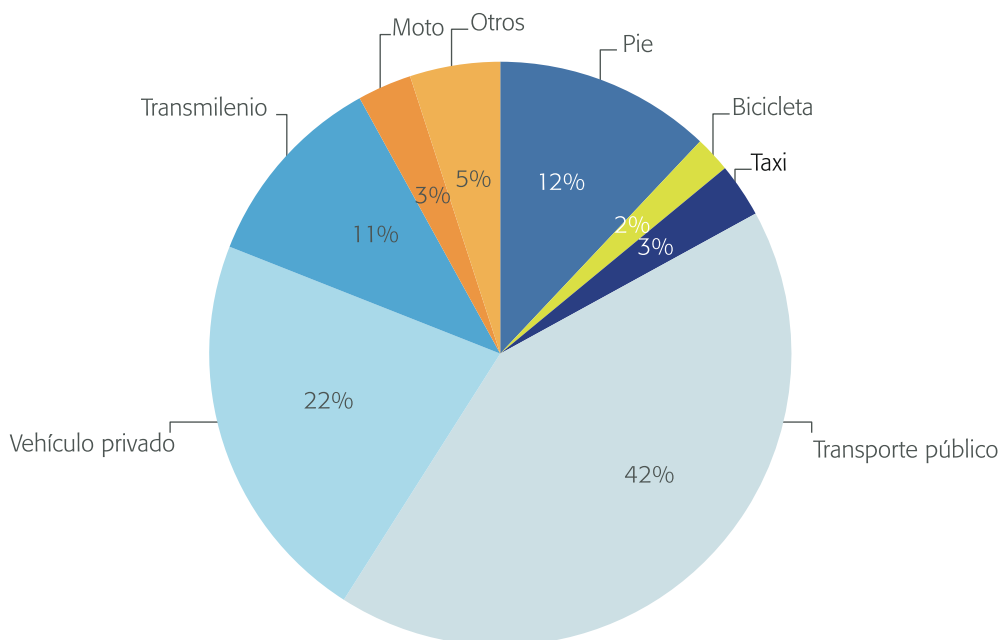
Distribución de la flota vehicular en Bogotá



TPC: Transporte público colectivo

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad y Universidad de los Andes, 2010

Distribución de los viajes diarios en Bogotá.

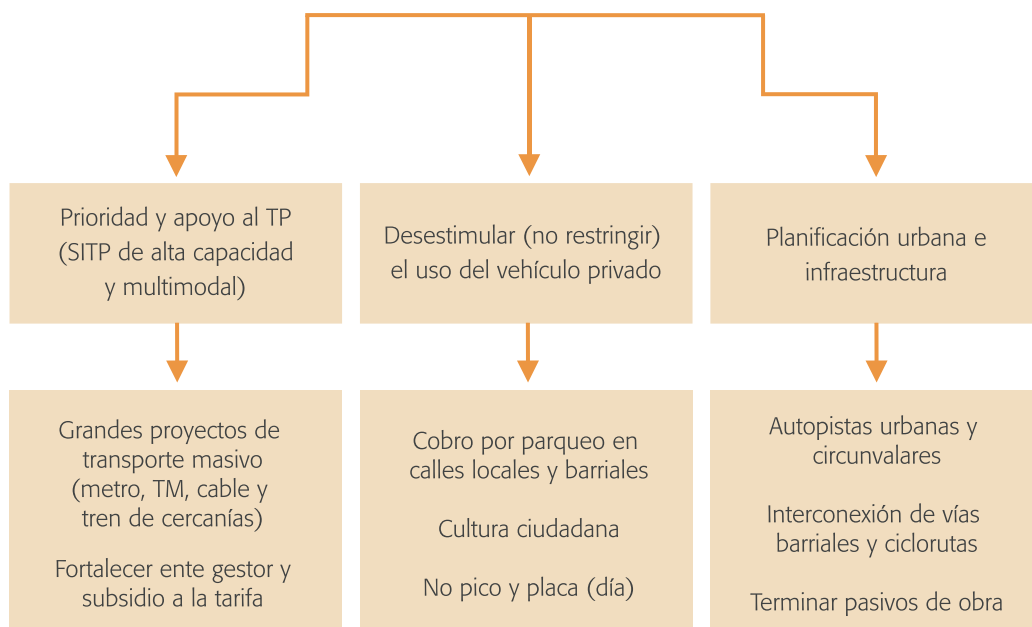


Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2010

Modernización de la Movilidad

La tasa de motorización actual es de un vehículo por cada seis habitantes, similar a la cifra de Santiago de Chile pero inferior a la de Caracas o Buenos Aires (un vehículo por cada tres habitantes) y muy inferior a la de ciudades europeas o estadounidenses en donde dicho valor oscila entre un vehículo por cada 1.5 habitantes hasta dos vehículos por habitante.

Esquema de la política de movilidad requerida para Bogotá.



Fuente: Elaboración propia

Movilidad en Tres Tiempos

La crítica situación de movilidad que enfrenta la ciudad requiere de una política integral que incluya una intervención inmediata en conjunto con una planificación de largo aliento. De esta forma se requieren programas y estrategias específicas para el corto, mediano y largo plazo.

Acciones Inmediatas: Gestión de Tráfico y SITP

La gestión y gerencia del tráfico se puede lograr sin mayores inversiones y con resultados que se observarán el mismo día en que se hagan las intervenciones. Esto incluye la creación de un centro de comando y control (C3) que equipado con alta tecnología permita la resolución en tiempo real de los problemas que puedan presentarse en las calles. Hoy día una buena parte de la congestión se explica por siniestros en las vías que siendo relativamente sencillos de resolver, generan caos durante largas horas debido a la poca capacidad de respuesta de la autoridad de tránsito. Una infraestructura tipo C3 permite una respuesta oportuna a este tipo de inconvenientes.



La sincronización y el uso de semáforos inteligentes así como el estricto control en las vías para recuperar el sentido de autoridad y mejorar el flujo de los vehículos, buses y motocicletas constituyen el centro de la estrategia de gerencia del tráfico. Si se logra evitar el parqueo incorrecto, la invasión de intersecciones, el uso equivocado de carriles de giro y la detención errónea de los vehículos de transporte público, se habrá recorrido gran parte del camino para lograr una mejor movilidad en la ciudad. Se deben otorgar opciones reales a los usuarios de las vías pero al mismo tiempo se debe castigar con severidad y eficacia el incumplimiento de las normas viales.

Adicionalmente, es necesario afrontar con la mayor responsabilidad y el mayor compromiso político el reto de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) así como garantizar que los costos asociados al mismo (incluyendo las indemnizaciones pagadas a los transportadores) no signifiquen un aumento en la tarifa para los usuarios. La apuesta en este sentido debe ser por la integración total con otros modos de transporte, incluidos los no motorizados a través del desarrollo de infraestructura tal como espacios de estacionamiento de bicicletas en portales y estaciones intermedias.

Las implicaciones prácticas del esquema SITP han sido ampliamente difundidas e incluyen la disminución de la sobreoferta de buses a través de la racionalización de rutas y servicios por medio de una entidad de planeación centralizada. También se elimina la guerra del centavo y la práctica de detenerse infinidad de veces en un mismo recorrido a través de un sistema de concesión por zonas en donde los operadores compiten por el mercado durante el proceso licitatorio. Esto último evita la competencia dentro del mercado (en las calles) en donde los operadores tendrán derechos exclusivos de prestación del servicio.

Se contará con recaudo unificado y pago con tarjeta inteligente, lo que elimina en gran parte la posibilidad de servicios informales e ilegales y los encargados del servicio serán empresas formalmente constituidas que deberán ofrecer condiciones laborales apropiadas a sus conductores. Muchas de las capitales de América Latina ya cuentan con sistemas similares, los cuales han sido exitosos por décadas en países con economías industrializadas. Bogotá y otras ciudades de Colombia ya se encuentran rezagadas, de tal forma que no se puede esperar un día más para resolver la deuda histórica de formalizar uno de los servicios públicos que mayor impacto tienen sobre la calidad de vida de la población.

Al mismo tiempo, es necesario ser precavidos y entender los inmensos desafíos que implica un cambio de semejante magnitud. Prueba de esto fue la puesta en marcha del denominado Transantiago en la capital chilena, el cual llegó a ser catalogado como uno de los peores errores de la ingeniería de ese país y puso en serios aprietos a la misma presidente del

momento. En particular, la entrada en funcionamiento del SITP acarrea ciertas condiciones que si bien son necesarias, pueden ser vistas como incomodidades para sus usuarios. Por ejemplo, ya no se podrá pretender que el bus recoja y deje a los usuarios en el lugar exacto en el que se desea.

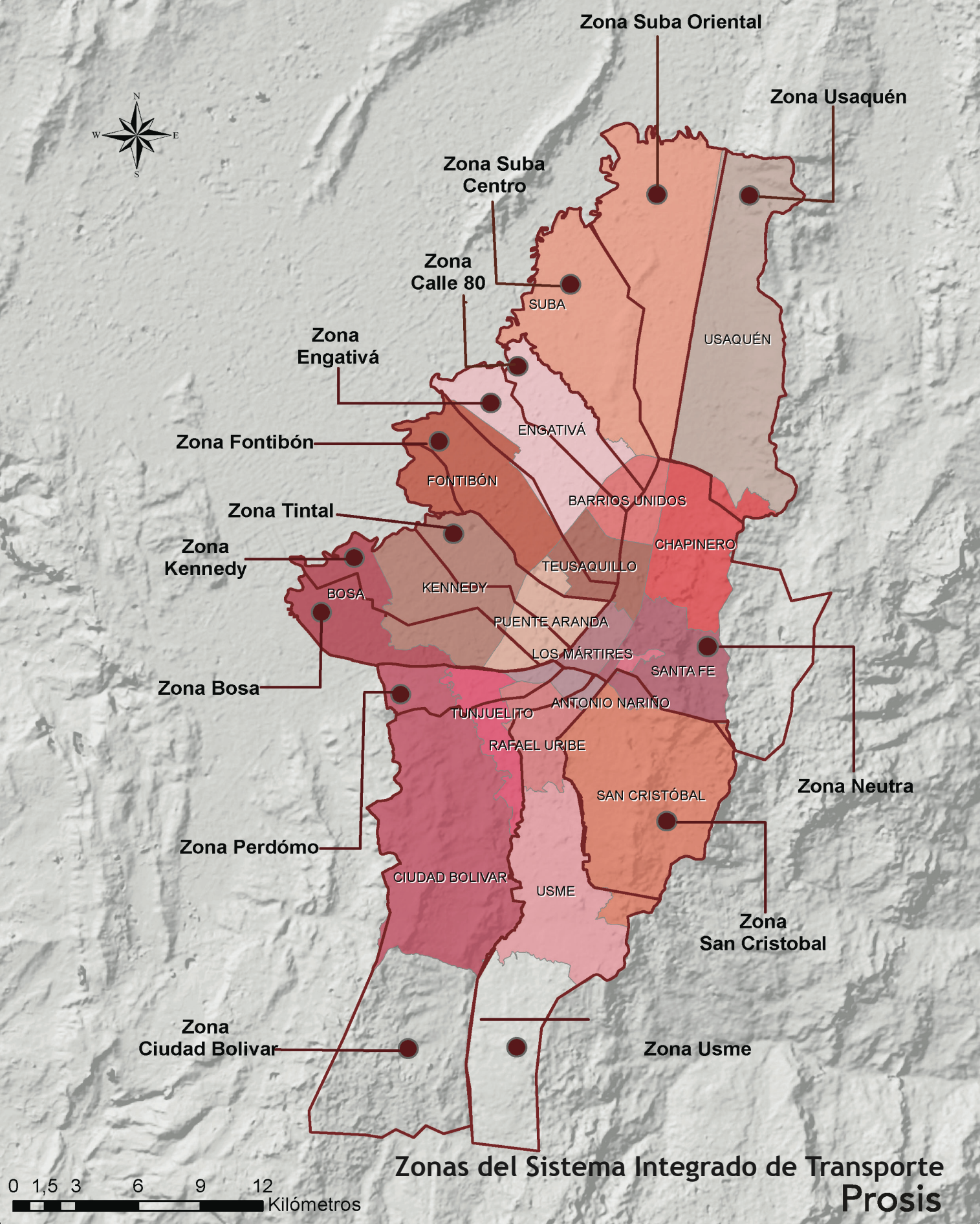
Por el contrario, tal y como es el caso en cualquier sistema organizado, los usuarios estarán obligados a caminar incluso centenares de metros para encontrar un paradero o estación. Allí posiblemente se deberá hacer fila y esperar por espacios de tiempo que seguramente serán más prolongados que los observados hoy en día. Una vez en el interior del bus, será muy probable tener que viajar de pie y con ocupaciones más altas que las que caracterizan a la operación actual de los vehículos del sistema colectivo. Adicionalmente, durante los primeros años de funcionamiento del SITP, no se observará un cambio significativo en la conformación de la flota. Ciertamente serán menos buses que los que circulan actualmente pero seguirán siendo las mismas máquinas mientras se cumplen sus ciclos de vida útil. Tampoco será posible disminuir la tarifa del servicio y es posible que el costo total sea superior para algunos usuarios.

El sistema integrado de transporte es esencial para el futuro y la sostenibilidad de la ciudad pero estos beneficios vienen a un precio y requieren un importante cambio cultural. De esta forma, para ser exitosos en el proceso de puesta en marcha del SITP se deben resolver no solo temas técnicos y financieros sino también estar en la capacidad de ejercer un inmenso liderazgo por parte de la administración pública. Asimismo, se debe desarrollar una ambiciosa y muy compleja campaña de socialización y concientización para la población en lo que respecta a las bondades del sistema.

Acciones de Mediano Plazo: Más Transmilenio, Autopistas Urbanas y Metrocable

El sistema de buses en superficie que opera bajo el nombre Transmilenio logró transformar la movilidad en la ciudad y en su momento mejoró muchos de los indicadores de calidad del servicio público de transporte de pasajeros. Quizás uno de los mayores cambios logrados por TM tiene que ver con el conocimiento dado a la población de la ciudad de que era posible contar con alternativas que siendo económica y técnicamente viables resultaban sustancialmente mejores que los buses y busetas tradicionales.

Al mismo tiempo, sin embargo, los indicadores de satisfacción para con el sistema por parte de sus usuarios han venido descendiendo durante los últimos años debido a la saturación



del sistema y al incumplimiento del cronograma de construcción y puesta en marcha originalmente considerado.

Para lograr una mayor eficiencia en la operación de TM se requiere construir las prolongaciones de las troncales de la Fase I (Autopista Norte, Avenida Caracas al sur y Calle 80) y se necesita complementar las obras faltantes de las troncales de la Fase III (estaciones intermedias y conexión al Aeropuerto el Dorado), incluida la construcción de la Calle 63 entre la Avenida Ciudad de Cali y el Río Bogotá como troncal. Asimismo, en un escenario de mediano plazo, es necesario mejorar la conectividad del occidente de la ciudad construyendo los corredores troncales de la Avenida Ciudad de Cali, Avenida Boyacá y Avenida 68.

Cifras del sistema de transporte masivo Transmilenio

Total Pasajeros a 30 de abril de 2011	3,307,809,383 pasajeros
Promedio pasajeros horas pico de abril de 2011	196,958 pasajeros
Estaciones en operación	114 estaciones
Kilómetros de vía en operación troncal	84 km
Km en operación de alimentación	663 km
Barrios alimentados	318 barrios
Flota troncal disponible vinculados 30 de abril de 2011	1,267 buses
Flota de alimentación vinculados 30 de abril de 2011	516 buses

Fuente: Transmilenio S.A, 2010.

Asimismo se debe cambiar el paradigma de operación de TM (y por ende del SITP), migrando del principio de auto-sostenibilidad financiera al de calidad del servicio. Desde su puesta en operación, una de las mayores ventajas aducidas al TM tiene que ver con su muy limitada carga fiscal sobre el Distrito al tratarse de una operación que a través de la tarifa pagada por el usuario logra financiar y cubrir los costos de prestación del servicio. Si bien esta condición parece apropiada, dicho paradigma se ha visto reflejado en estrategias que terminan afectando la calidad del servicio a través de mecanismos de reducción de costos

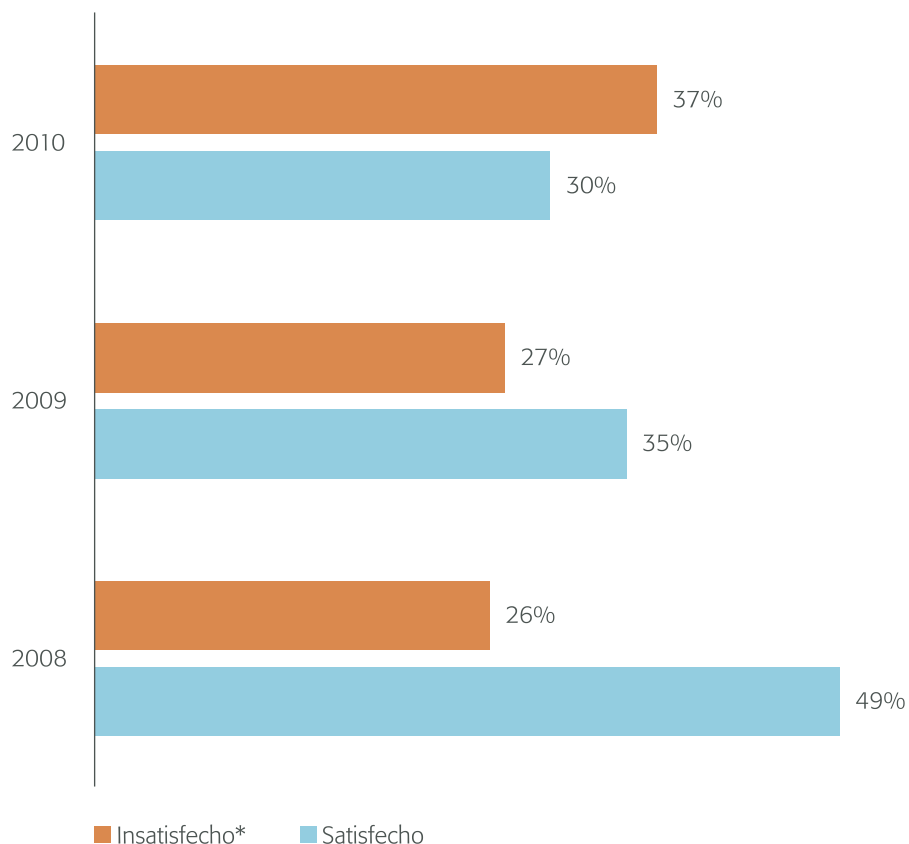
Modernización de la Movilidad

tales como la disminución en la frecuencia de los buses y el aumento en la ocupación de los mismos.

Un principio más apropiado en el mediano y largo plazo es la definición de una tarifa técnica pero acotada a la capacidad de pago de los usuarios como elemento de promoción de la equidad social así como a manera de incentivo para el uso del sistema de transporte público. Asimismo, la principal preocupación no debe ser recuperar los costos de operación sino prestar un servicio con la más alta calidad posible de tal forma que se convierta en una alternativa real al uso del vehículo particular y la motocicleta.

Satisfacción sistema de transporte masivo Transmilenio.

¿Qué tan satisfecho está con el medio de transporte que más utiliza?



*El 75% de las personas que están insatisfechas manifiestan que la razón es el sobrecupo en el sistema

Fuente: Bogotá Como Vamos, 2010.



Lo anterior implicará mayores costos de operación y menores ingresos y por ello será necesario, tal y como es el caso en la mayoría de los sistemas de transporte masivo del mundo, de un subsidio a la tarifa por parte del gobierno distrital. Estos costos adicionales, sin embargo, exhibirán una relación beneficio-costos altamente positiva dados los avances en competitividad y en mejoramiento del clima de negocios que se derivan de transporte público de calidad.

También en el mediano plazo es necesaria la inclusión del sistema de transporte público individual (taxis) en el SITP. En la actualidad este servicio se presta a través de empresas afiliadoras en un esquema que favorece el desorden, la informalidad e incluso la accidentalidad vial. El Distrito cuenta con la autonomía para regular este sistema de transporte de tal forma que a través de una concertación con los conductores y propietarios se logren objetivos de autorregulación y de certificación de calidad en la prestación del servicio.

Adicionalmente, dado que es necesario resolver las limitaciones en infraestructura no solo para los usuarios del transporte público sino también para los vehículos privados, es fundamental aumentar y mejorar la malla vial de la ciudad a través de un esquema de autopistas urbanas por concesión. Este es un modelo que ha probado ser exitoso en otras ciudades de América Latina. Dichas autopistas consistirán de carriles rápidos y sin intersecciones que permitan alcanzar velocidades medias de hasta 80 km/hora, en contraste con los 25 km/hora o menos que caracterizan a los corredores viales con que cuenta la ciudad en la actualidad.

Concesionar una vía urbana consiste en establecer un contrato entre el Estado y actores

privados en el que estos últimos adquieren la responsabilidad de construir la infraestructura y realizar las inversiones necesarias para que la vía en mención preste de forma apropiada el servicio para el que fue concebida. En contraprestación, el privado adquiere el derecho de cobrar a los usuarios por el uso de la vía y de esta forma recupera los gastos de capital y mantenimiento y logra una utilidad determinada.

Por medio de este mecanismo se podrá dar respuesta al gran atraso en infraestructura vial que padece la ciudad pues no solo se logra la ejecución de las obras requeridas sino que se resuelve la limitante financiera, dado que es el privado quien hace las inversiones. En este sentido, se puede lograr el impulso que hace falta para iniciar obras de alto impacto y se liberan futuros recursos del Distrito que pueden redirigirse hacia temas claves como subsidios para lograr un mejor transporte público o inversiones en vivienda y atención a la primera infancia. Todo esto en el apropiado contexto en el que el propietario del vehículo termina pagando por las obras requeridas para la utilización del mismo.

Hoy en día se encuentra disponible un diseño y un análisis de factibilidad para la red de autopistas urbanas que requiere Bogotá gracias a un trabajo desarrollado por la Corporación Andina de Fomento. Dichos diseños establecen la construcción y adecuación de 13 corredores viales que harán parte de una red con una longitud aproximada de 170 km. Se estima una inversión de 2.600 millones de dólares a través de cuatro concesiones distintas. Las vías a intervenir incluyen la Avenida Boyacá, la Avenida Longitudinal de Occidente, Calle 13, Calle 63, Avenida Guaymaral, Avenida Morisca, Canal Salitre, Avenida Centenario, Avenida Cota - Calle 170, Avenida José Celestino Mutis, Avenida Norte-Quito-Sur, Avenida Circunvalar de Oriente, Avenida Hortua, Avenida Congreso Eucarístico y Calle 100.

Proyecto de autopistas urbanas en Bogotá.



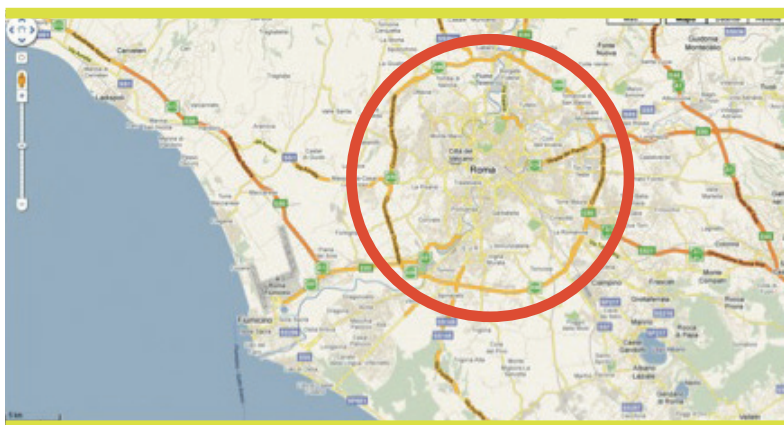
Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2011.

Buen Gobierno para Bogotá

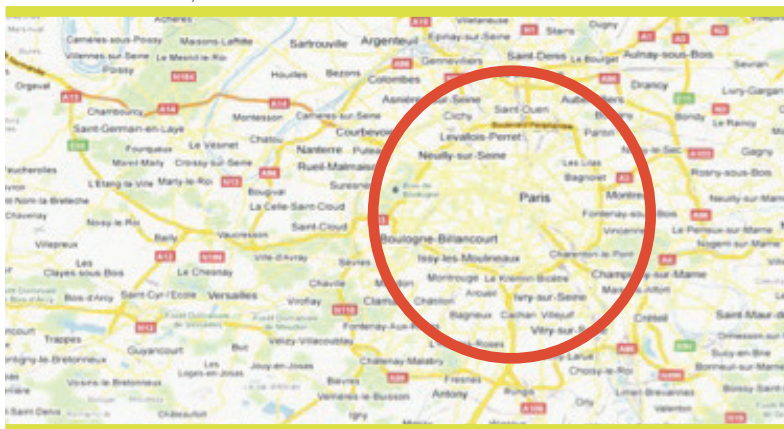
Un esquema de esta naturaleza debe estar complementado con un sistema de anillos viales periféricos que permitan atravesar la ciudad de forma rápida y que eviten la entrada de vehículos de carga pesada que en muchas ocasiones exceden las capacidades de las calles y por ende generan un acelerado deterioro de las mismas.

Finalmente, es claro que Bogotá debe apostarle a un sistema de cables aéreos que de forma altamente costo-efectiva permita movilizar a los habitantes de barrios de la periferia que se encuentren en zonas montañosas y que no cuentan con la infraestructura vial que haga posible el uso de sistemas de transporte masivo. Cada línea de cable puede construirse en menos de 15 meses y cada kilómetro puede costar unos 10 millones de dólares. Dichas líneas estarán plenamente articuladas desde el punto de vista tarifario y de servicios del SITP.

Esquema de anillos viales en ciudades del mundo.

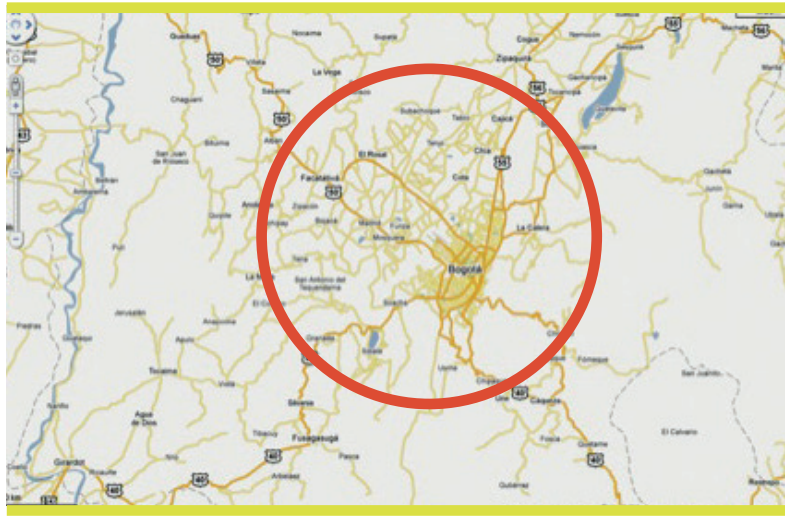


Anillo vial en Roma, Italia



Anillo vial en París, Francia.

Modernización de la Movilidad



Sistema vial en Bogotá.

Fuente: Google Mapas, 2011.







Sistema de metrocable de Medellín.



Fuente: Universidad de los Andes, 2008.

Acciones de Largo Plazo: Metro

La discusión alrededor de la red de metros que necesita Bogotá no es acerca de su conveniencia sino acerca de los tiempos y mecanismos para hacer de dicha infraestructura una realidad. Dado el crecimiento económico esperado para las próximas décadas y su relación con el número de viajes que se realizan en la ciudad, todos los escenarios y predicciones disponibles le apuntan a un rápido crecimiento de dichos viajes. Esta ineludible realidad implica a su vez que es necesario contar con un sistema de transporte masivo que esté en capacidad de asumir la creciente demanda.

La Troncal de la Caracas es el corredor que actualmente lleva la mayor carga de pasajeros en Bogotá, alcanzando en horas pico hasta 50,000 pasajeros por hora por sentido, una cifra record a nivel mundial para sistemas de transporte basados en buses de superficie. Si bien esta cifra demuestra las grandes bondades de Transmilenio, la troncal en referencia también es la demostración de que estos esquemas se saturan al alcanzar demandas de estas dimensiones.

Esta situación lleva de forma inmediata a la reflexión acerca de cuál es la alternativa cuando el mayor número de viajes en Bogotá se ve reflejado en demandas por éste y otros corredores que alcancen cifras de 60,000; 80,000 o 100,000 pasajeros por hora. En dichas condiciones, que pueden esperarse en Bogotá durante las próximas décadas, la única alternativa es un sistema subterráneo de Metro, en donde no existan intersecciones y en donde los picos de

demanda puedan ser cubiertos con una mayor frecuencia del servicio así como a través de trenes que utilicen un mayor número de vagones.

De esta forma, pensando en el largo plazo y en las necesidades de movilidad de una ciudad que será uno de los principales centros de desarrollo económico de América Latina, debemos empezar la planeación de la estrategia en donde la red de Transmilenio vaya siendo reemplazada de forma paulatina por una red de líneas de metro.

Corredores de baja demanda como la actual Carrera Séptima (menos de 15,000 pasajeros por hora) serán servidos por un metro ligero o un tranvía, corredores de mediana demanda como la actual Avenida Boyacá (25,000 pasajeros por hora) son ideales para Transmilenio, y corredores de alta capacidad (más de 50,000 pasajeros por hora) tales como la Avenida Caracas requieren líneas de metro subterráneas para lograr atender la demanda con buenas velocidades de servicio (e.d., más de 25 kilómetro por hora).

La Importancia del Vehículo Particular

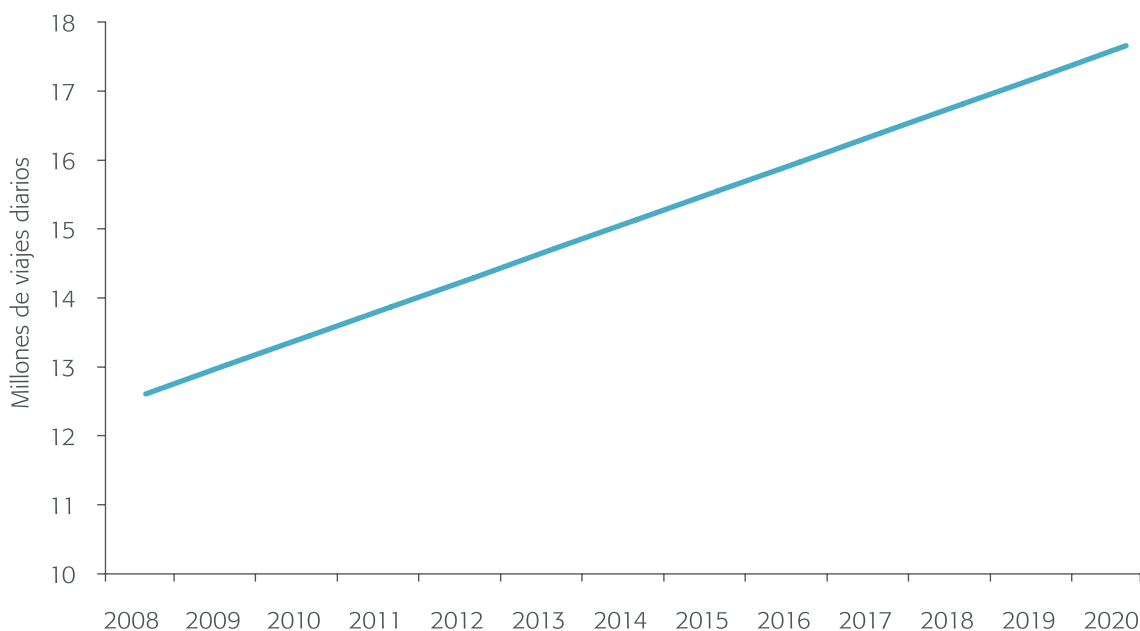
Si bien es amplio el consenso que existe alrededor de la necesidad de limitar y desincentivar el uso del vehículo privado, es igualmente claro que su utilización es fundamental para la economía. Se debe entonces mejorar el sistema de transporte público (mediante la estrategias antes mencionadas) para otorgar alternativas reales a los ciudadanos pero de forma paralela se debe garantizar la existencia de una infraestructura vial que no limite el dinamismo económico, cultural y turístico de la ciudad. Esto último, claro está, bajo un esquema en donde no se fomente el uso del vehículo privado y en donde les sean cargadas todas las externalidades asociadas con su utilización.

En este sentido, debemos tener claro que si bien las políticas de restricción vehicular tienen un efecto inmediato y concreto (es evidente que menos carros en circulación implican menos congestión vial), al mismo tiempo no representan una solución real, mientras pueden ser causantes de grandes complicaciones a largo plazo. Para el caso de Bogotá, el programa de Pico y Placa tiene origen en el Decreto 626 de 1998, en un momento en el que el parque automotor de la ciudad era de unos 600.000 vehículos. Doce años después, mientras se ha continuado y expandido dicho programa, el tamaño de la flota vehicular se ha duplicado. Lo anterior significa que si el objetivo era desincentivar la adquisición de vehículos privados, el fracaso de la iniciativa ha sido monumental. Por otro lado, si el objetivo de la restricción es dar solución al problema de congestión vehicular, los resultados tan solo son de corto plazo, y a medida que crece la flota en el tiempo la única opción será, tal y como ha sido el caso

de Bogotá, continuar expandiendo el alcance de la prohibición en términos del número de horas y el número de dígitos.

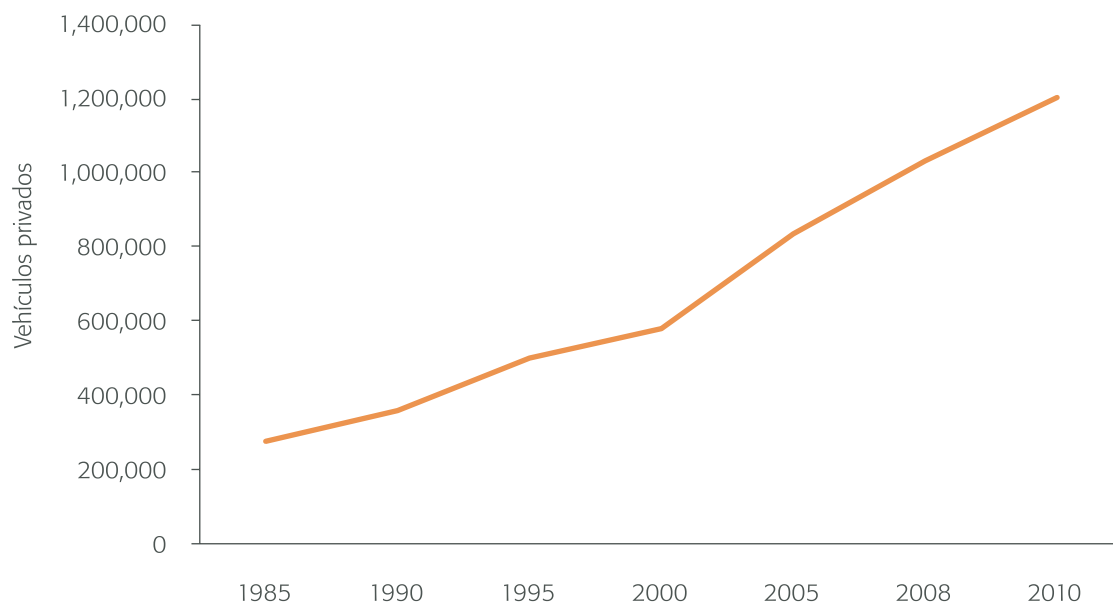
Si se continúa por esta senda, el panorama es altamente desalentador. Según los resultados de la investigación 'El transporte como soporte del desarrollo de Colombia: Una visión al 2040', desarrollada por la Universidad de los Andes, el crecimiento del parque automotor en la ciudad será aún más vertiginoso en el futuro próximo. De acuerdo con dicho estudio, durante las próximas décadas Bogotá verá incrementada su flota hasta alcanzar más de cuatro millones de vehículos. En este contexto, si la política de movilidad sigue circulando alrededor de las restricciones, se terminará prohibiendo el uso del carro durante un mayor número de días con el único resultado de seguir promoviendo la tenencia de más vehículos por persona. Este escenario también continuará fomentando la confusión de las prioridades de las autoridades de tránsito y generando nuevas excusas para seguir demorando las soluciones de fondo que necesitan las ciudades colombianas. En resumen, la restricción vehicular no es una política de movilidad sino la demostración del fracaso de las mismas. Por esta razón se debe iniciar el desmonte gradual de los programas de restricción vehicular a nivel de toda la ciudad y hacer que el principal objetivo de la política de movilidad sea no tener que utilizar este tipo de mecanismos.

Comportamiento de número de viajes diarios en Bogotá en el tiempo.



Fuente: Secretaría Distrital de ambiente y Universidad de los Andes, 2010.

Crecimiento del número de vehículos privados en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de ambiente y Universidad de los Andes, 2010.

Política Integral de Estacionamiento

Una buena parte del desorden vial y de la sensación de poca presencia institucional en la ciudad tiene que ver con la carencia de una política integral de estacionamiento. Para esto se requiere no solo de la construcción de nueva infraestructura sino también de ajustes en las tarifas asociadas con dichos servicios.

El primer paso para dar solución a esta problemática es otorgar una alternativa de estacionamiento en calle que sea racional en su oferta, técnica en su implementación y rigurosa en su comando y control. Hoy en día se encuentra prohibido estacionar incluso en calles residenciales y cerradas pero al mismo tiempo no se hace ningún ejercicio de autoridad para asegurar el cumplimiento de la norma. La consecuencia práctica de esta situación es que los ciudadanos se estacionan en cualquier lugar y a cualquier hora sin que haya sanciones significativas para quienes violan las más elementales normas en este sentido.

Para resolver este tema debe retomarse el esquema tipo “zonas azules” en donde sea permitido estacionar en el carril derecho de ciertas vías secundarias de tráfico bajo o intermedio

Buen Gobierno para Bogotá

y que permitan al menos otros dos carriles de flujo libre. Estas zonas, localizadas en puntos de interés comercial, cultural o turístico deben tener una vocación de estacionamiento por períodos cortos de tiempo de tal forma que su esquema tarifario debe tender a penalizar largas estancias. Las zonas azules se convierten también en un generador de empleo y amplían la presencia de actores institucionales en las calles lo que puede redundar en mejoras en la seguridad. Asimismo, si se diseñan y operan de forma apropiada, las zonas azules pueden constituirse en un mecanismo de generación de recursos para las alcaldías locales quienes serían las responsables de su operación. Esta estrategia vendrá acompañada de sendas inversiones en señalización (para mejorar la seguridad vial y para hacer la ciudad más amable y apta para visitantes de otros lugares del dentro y fuera del país) así como de una eventual tercerización de la labor de imponer comparendos por estacionamiento incorrecto.



Zonas azules en ciudades españolas. Fuente: Revista Autopista. España, 2008.



Zonas azules en ciudades españolas. Fuente: Periódico Heraldo de Huesca, España, 2011.

Modernización de la Movilidad

Adicionalmente, en aquellas zonas de mayor demanda de estacionamiento, que suelen coincidir con lugares en donde el valor del suelo es elevado, se deben construir estacionamientos subterráneos que serán entregados en concesión para su operación bajo un régimen tarifario vigilado. Finalmente, se deben generar también zonas amarillas para permitir el estacionamiento ordenado de taxis y para ofrecer lugares dignos, seguros y dotados de servicios varios para atender las necesidades de los conductores de estos vehículos.

Medios no Motorizados

Como parte de la estrategia para promover la integralidad y la multi-modalidad, se debe fortalecer la red existente de ciclorutas a través del mantenimiento y la expansión de la misma, poniendo especial énfasis en la conectividad de los tramos existentes. Adicionalmente se deben hacer inversiones para mejorar la iluminación y la seguridad en la red en referencia para garantizar su uso masivo por parte de los ciudadanos.



Integración con la Región y Autoridad Metropolitana

La solución a los problemas de movilidad en la ciudad requiere no solo de diseños técnicos e inversiones importantes sino de un arreglo institucional que haga posible la implementación de los proyectos a desarrollar. En este sentido se considera esencial la creación de una autoridad metropolitana en donde tengan asiento el gobierno distrital, departamental y nacional y en donde se logre congregarse a los alcaldes de los municipios aledaños a Bogotá.

En la mayoría de las grandes ciudades del mundo que han logrado avanzar de forma apropiada en su desarrollo urbano, las estrategias se han basado en la integración regional y en la unificación de diversas autoridades a nivel metropolitano. De esta forma, es hora de terminar las discusiones y de iniciar las acciones para conformar una autoridad única de carácter multi-municipal para Bogotá y sus municipios circunvecinos. Dicha instancia deberá tener competencias no solo en la dimensión de movilidad sino también en los temas de ordenamiento territorial y medio ambiente.

Mapa de la red de metro y transporte público de Madrid, España.



Fuente: Consorcio Regional de Transportes de Madrid, 2011.





Infraestructura para la Modernidad

Es posible lograr una administración pública en donde se cuente con gobernabilidad y al mismo tiempo se puedan cumplir con las metas propuestas. Para esto se debe trabajar bajo los siguientes principios:

1. *Se necesitan los mejores profesionales con condiciones de ética laboral:* En este sentido se cuenta con toda la información y documentación que demuestra que plantas profesionales muy similares entre sí se comportan de forma distinta en función de quienes sean las personas que ejercen el liderazgo. La desidia y la deshonestidad permean muy fácilmente en las instituciones públicas pero lo mismo es cierto para la vocación de servicio y los estándares de calidad.

2. *Respeto al ciclo de vida de los proyectos:* Sin importar las presiones de diversa índole que suelen generarse cuando se desarrollan proyectos de infraestructura, para garantizar su calidad y cumplimiento es esencial que se respeten los ciclos de vida de los mismos. Esto significa que las fases de identificación, pre-factibilidad, factibilidad y ejecución deben llevarse a cabo de forma ordenada y en los plazos que sean necesarios para su

correcta implementación. La falta de planeación y el afán por mostrar niveles de ejecución presupuestal o de avances de obra suelen afectar las fases antes descritas en donde el único resultado son productos de calidad indeseable que no cumplen con la vida útil esperada y que requieren inversiones de mantenimiento por encima de lo originalmente presupuestado.

3. Nuevas formas de financiamiento: Las fuentes de financiación disponibles en la ciudad son limitadas y no se han diversificado de manera significativa en la historia reciente. En este sentido, es perfectamente factible plantear opciones que permitan vincular capital privado para el desarrollo de proyectos de interés público a través de venta de derechos de construcción, concesiones de construcción y operación, peajes y cobros por congestión.

Forma de Contratación

Adicionalmente a los principios anteriormente descritos, se hace necesaria una política distrital en la que los valores de los contratos de obra se establezcan a través de precios globales y no a través de precios unitarios. De esta manera no solo se eliminan posibles irregularidades en el manejo de las unidades, sino que además se le transfiere la responsabilidad de los imprevistos al contratista. Igualmente, este tipo de contratación debe obligar a los interesados en llevar a cabo las obras a realizar un estudio juicioso del pliego de condiciones para que asuman los riesgos pertinentes. Los contratos deben también incluir responsabilidades en el mantenimiento para asegurar la calidad y durabilidad de las obras durante sus primeros años así como pólizas de estabilidad para extensos períodos de tiempo. Finalmente, debe ser un principio rector de la contratación que ninguna obra será adjudicada sin estudios y sin diseños previos detallados. Del mismo modo, se debe dar inicio a mecanismos de contratación en donde los diseños y la fase constructiva sean llevados a cabo por el mismo contratista.

Pasivos de Obra

De forma complementaria con los principios básicos para la ejecución de obras públicas y para su contratación, es necesario establecer el compromiso de no esperar un día más para resolver y culminar los pasivos de obra que cada vez se acumulan más en Bogotá. El punto de partida de la Administración Distrital, antes de generar nuevos proyectos, es construir o terminar aquellas obras para las cuales ya se han recolectado los recursos necesarios y ya se han hecho todas las gestiones previas para su desarrollo. En particular, se deben culminar las

obras de Fase 1 de Valorización (establecidas en el Acuerdo 180 de 2005), la contratación y terminación de las obras pendientes del Acuerdo 25 de 1995 (Calle 45, Carrera 11 entre calle 100 y 106, par vial de la Carrera 19 entre Avenida Jiménez y Calle 19), y el cobro y construcción de las obras de Fase 2 de Valorización (establecidas en el Acuerdo 180 de 2005).

6

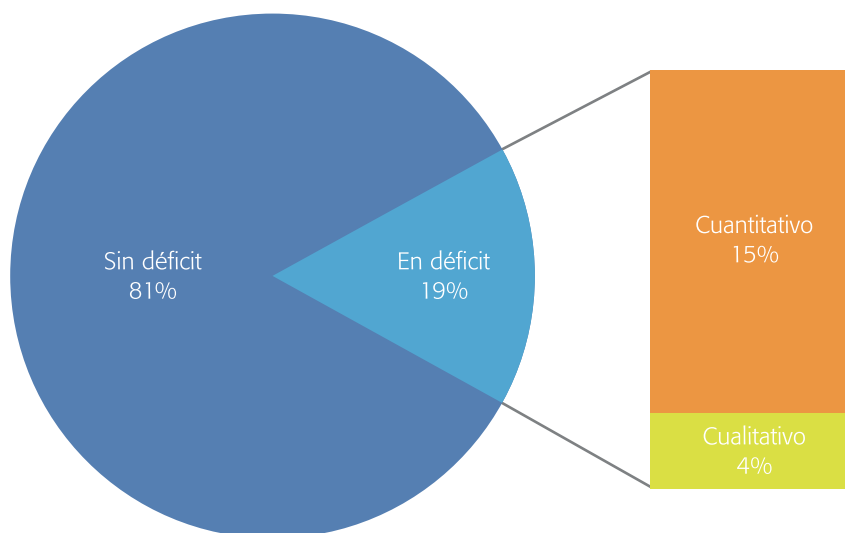
VIVIENDA Y DESARROLLO
URBANO SOSTENIBLE

VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Según la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), la mitad de las viviendas que se construyen cada año en Bogotá obedecen a procesos no formales. Estas cifras son de la mayor importancia dado que según el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, formalizar una vivienda cuesta un 250% más que haberla construido de forma adecuada desde el principio. Al mismo tiempo, se estima que más de 350,000 familias carecen de una vivienda apropiada mientras que tan solo quedan disponibles unas 5,000 hectáreas de suelo urbanizable en el interior del perímetro urbano.

En contraste, durante los primeros cinco meses del año 2011 las ventas del sector constructor crecieron más del 15% mientras que el mismo logró ocupar a más de 1,000,000 de trabajadores, un incremento del 13% con respecto al mismo período del año inmediatamente anterior. Asimismo, el número de metros cuadrados construidos en Colombia para los segmentos residencial y no residencial aumentaron el 10% y el 15%, respectivamente, entre 2010 y 2011. El licenciamiento también muestra señales positivas. El área aprobada en vivienda No VIS superó el registro histórico de los 9 millones de metros cuadrados mientras que para el caso de la vivienda VIS dicha cifra alcanzó los 4.5 millones de metros cuadrados.

Carencias en vivienda. Déficits de vivienda según censo 2005



El 19% de los hogares de Bogotá presenta un déficit de vivienda.

Fuente: DANE. Departamentos de estudios Económicos Camacol Bogotá y Cundinamarca

Según la Personería de Bogotá, en el año 2011 tan solo uno de los más de 20 proyectos de vivienda de interés social (VIS) ubicados en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy y Usme, cumplió con las áreas mínimas de terreno y de construcción exigidas por las normas vigentes en lo que se refiere a condiciones de habitabilidad de una vivienda. En la ciudad se presentan permanentes violaciones a normativa y recomendaciones de carácter nacional e internacional en cuanto a diseños sismorresistentes, ubicación en zonas de alto riesgo y acceso a servicios públicos domiciliarios.

Por ejemplo, según el Decreto 2060 de 2004 las viviendas de interés social con subsidio deben construirse en un terreno de superficie no inferior a 36 metros cuadrados y deben contar con un área construida no inferior a 39 metros cuadrados. Sin embargo, en la valoración realizada por la Personería se encontraron áreas de terreno inferiores a 18 metros cuadrados y construcciones de una sola habitación. Esta realidad genera severas condiciones de hacinamiento dado que es típico que el núcleo familiar que habita estas viviendas se encuentre conformado por al menos cuatro personas. De esta forma se incumplen los principios básicos de separación de habitaciones por los criterios de género y edad.

Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible

En este mismo tema, la Personería indica que es común que en los proyectos VIS los acabados de las zonas comunes sean de calidad deficiente y que la presencia de áreas recreativas resulte insuficiente para el nivel de población infantil que suele caracterizar a los habitantes de dichos proyectos.

Finalmente, debido a los altos costos del suelo urbano, los proyectos VIS tienden a ser construidos en zonas periféricas de la ciudad que se encuentran desarticuladas de las centralidades y los polos de desarrollo y de generación de empleo. Esta situación se convierte en un nuevo componente de deterioro de la calidad de vida de los habitantes de estos proyectos dados los elevados tiempos de desplazamiento (que pueden llegar a ser hasta de cuatro horas diarias).

Política de Vivienda en Bogotá - Diagnóstico

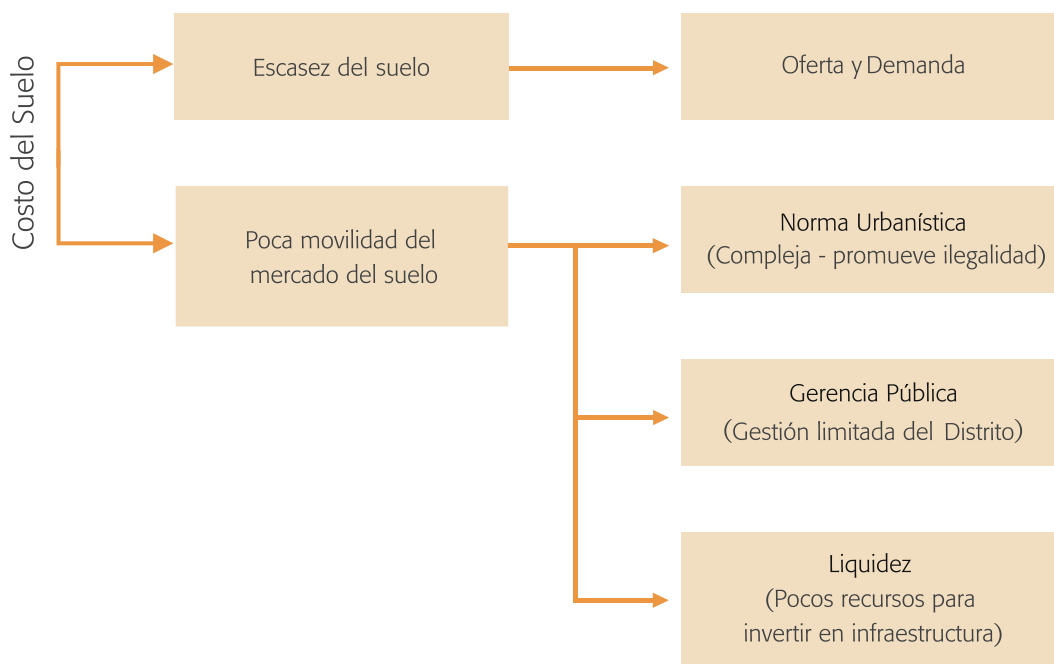
La política de vivienda y desarrollo urbano que requiere el Distrito Capital debe estar enfocada a la efectiva resolución del actual déficit de vivienda, en especial en lo que se refiere a VIS y VIP (vivienda de interés prioritario). Para esto se debe trabajar de forma integral y entender sus tres componentes principales: 1) Costo del suelo; 2) Acceso al crédito; 3) Estrategia de ordenamiento territorial.



Costo del Suelo

En un contexto de precios altos del suelo en donde el desarrollador de los proyectos termina transfiriendo sus costos al comprador final, no será posible encontrar alternativas reales que permitan resolver el déficit de vivienda VIS y VIP que enfrenta Bogotá en la actualidad. Dichos precios son consecuencia de la limitada oferta de suelo así como de la poca movilidad del mercado existente.

Costo del suelo.



Escasez del Suelo

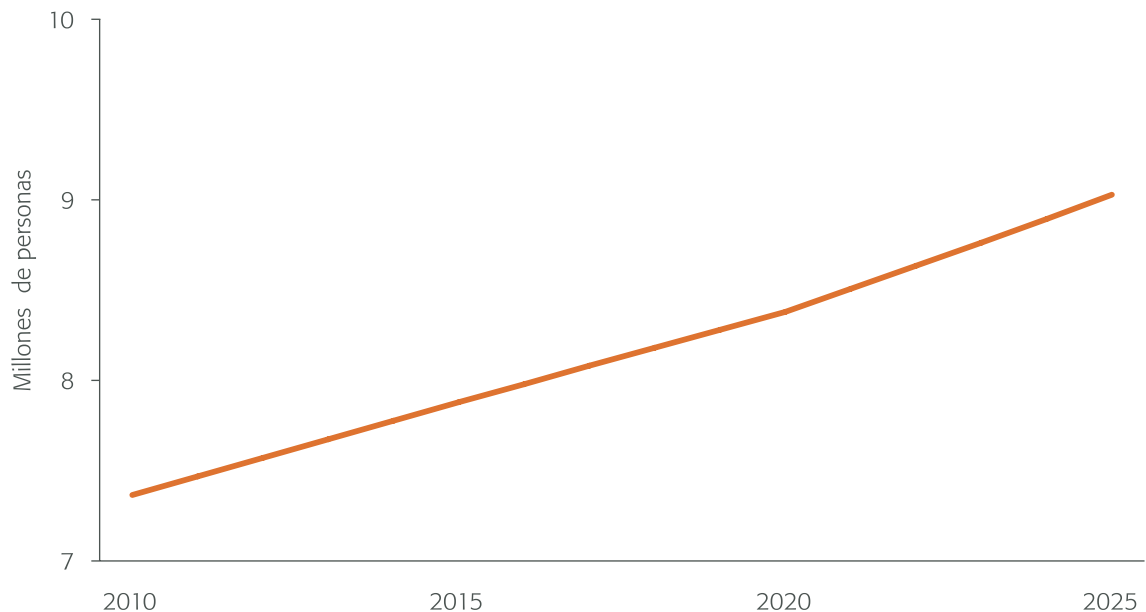
En lo que a escasez del suelo se refiere, el problema actual tiene que ver con un desbalance entre oferta y demanda. Por un lado la oferta es cada vez más limitada dado que la cantidad de suelo urbanizable se encuentra confinada por las fronteras físicas y administrativas del Distrito (en un área que no supera los 500 kilómetros cuadrados) así como por las condiciones de las normas urbanísticas.

Por el otro lado, la demanda continuará al alza dada la tasa de crecimiento demográfico de Bogotá (1.5% anual) y su condición permanente de centro de atracción de oportunidades

de negocios y empleo así como de destino lógico para personas desplazadas por razones culturales, sociales, económicas o por motivos del conflicto armado nacional.

En resumen, el número de familias que necesitan vivienda en la ciudad seguirá creciendo mientras que la cantidad de suelo urbanizable seguirá disminuyendo. Bajo este complejo panorama, las expectativas apuntan a una sostenida tendencia al alza en los precios del suelo y por ende de las viviendas que sobre éste se construyen. En este contexto, la crítica situación actual en la que el déficit de 350,000 viviendas apenas podría cubrirse construyendo en las 5,000 hectáreas de suelo urbanizable que quedan disponibles, tan solo tiende a empeorar en el tiempo a no ser que se tomen medidas de gran alcance y de forma inmediata.

Crecimiento esperado de la población de Bogotá



Las proyecciones de población para los años 2015-2020 fueron elaboradas por los autores con una tasa de crecimiento del 1.5% anual

Fuente: Dane. Proyecciones de población 2010-2020.

Movilidad del Mercado

Como condición agravante a la situación antes descrita, el suelo que se encuentra en el interior del perímetro urbano de Bogotá experimenta una limitada movilidad en su mercado. Esto se convierte en un nuevo factor de encarecimiento de su valor y se debe, entre otras cosas, a la complejidad de la norma urbanística, a la falta de gerencia pública y de liderazgo en este tema durante las últimas administraciones distritales, y la falta de liquidez para llevar a cabo las grandes inversiones que se requieren.

En lo que se refiere a la norma urbanística la complicación tiene que ver con el nivel técnico de la misma y la forma en que dicha condición la aleja del sector al que pretende regular. Esto hace referencia no solo a la extensión y el inmenso número de elementos que conforman la norma sino a la complejidad asociada con su correcta interpretación. En la práctica esto se traduce en un exceso de tramitología que genera demoras injustificadas y se convierte en un foco de corrupción en los procesos de planificación y otorgamiento de licencias.

En este momento es común que constructores legítimos que se nieguen a pagar comisiones o cobros por agilización de trámites se tarden hasta 12 meses para obtener las licencias de construcción de sus proyectos (57 trámites en 19 entidades responsables). Esta realidad es un atentado contra la competitividad del sector (y las posibilidades de nuevas fuentes de empleo) pues afecta las coyunturas específicas que pueden favorecer una oportunidad de negocio y se convierte en un nuevo generador de informalidad en la economía de la capital.

En adición a las limitaciones asociadas con la norma urbanística la ciudad enfrenta inmensos desafíos en lo que se refiere a la gerencia pública en su sector de planeación y ordenamiento urbano. Por ejemplo, entre 2002 y el primer semestre de 2011 se han aprobado 39 planes parciales por parte de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) de Bogotá. Esto significa el paupérrimo promedio de un plan aprobado por cada tres meses de gestión de la SDP.

En este sentido vale la pena citar referencias internacionales tales como el caso de las zonas urbanas del Japón en donde se alcanzan a construir más de 1.5 millones de viviendas al año. Sin desconocer las diferencias de contexto económico y social, esta referencia demuestra que existen arreglos institucionales y normativos que permitirían resolver el actual déficit de vivienda que afecta a los habitantes, en especial los más pobres, de la capital del país.

Finalmente, los problemas que enfrenta este sector incluyen también limitaciones en la consecución de los recursos requeridos para la infraestructura de servicios públicos y equipamientos urbanos. Los dineros disponibles para estos temas resultan insuficientes para

el caso de fuentes de financiación públicas y privadas y de esta forma las cargas asociadas a estas inversiones terminan siendo transferidas a los usuarios. Esto a su vez aumenta los costos de los proyectos y se convierte en un nuevo elemento que promueve la inviabilidad del sector de VIS y VIP en la coyuntura actual de la ciudad.

En un tema relacionado, es objeto de debate que para algunos de los proyectos en mención sean las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (ESP), tales como el Acueducto de Bogotá, quienes asuman los costos de construcción e instalación de la infraestructura que permita la urbanización de lotes en la ciudad. La limitante en este caso es que dichos costos se pueden contabilizar como parte de las inversiones de las ESP y por ende pueden ser recuperados vía las tarifas cobradas a los usuarios. Bajo este modelo serían los habitantes de la toda la ciudad quienes estarían financiando la urbanización para proyectos específicos y por ello se estaría presentando una violación a lo establecido en la Ley 142 de 1994, la que establece el marco regulatorio para la prestación y el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Acceso al Crédito

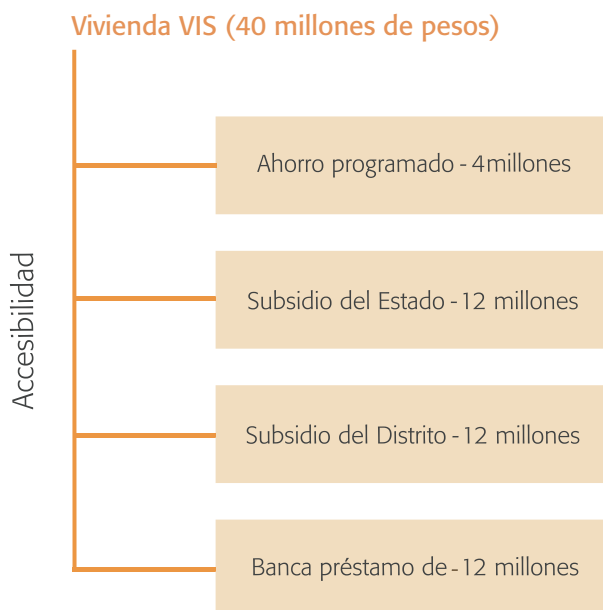
Además de los problemas asociados con el costo del suelo y la forma en que éste afecta la viabilidad de los proyectos VIS y VIP en Bogotá, estos sectores enfrentan serias dificultades en lo que se refiere al acceso a opciones de financiación por parte de los compradores. Para documentar este tema se pueden analizar los diferentes componentes que se requieren para que un ciudadano logre adquirir una vivienda VIS de 40 millones de pesos.

Para este caso, el ciudadano puede aplicar a un subsidio de 12 millones de pesos por parte del Gobierno Nacional así como un subsidio de 12 millones de pesos por parte del Gobierno Distrital. Para estos, el beneficiario debe primero demostrar su capacidad financiera por medio de la tenencia de una cuenta de ahorro programado en donde cuente con 4 millones de pesos. El saldo restante, es decir 12 millones de pesos, deben ser cubiertos por el beneficiario de los subsidios a través de la consecución de un préstamo en el sistema financiero tradicional.

A pesar de los esfuerzos realizados en los diferentes niveles del estado, el esquema anteriormente descrito resulta ampliamente insuficiente y se encuentra lejano de obtener los resultados esperados. Una primera limitante tiene que ver con la capacidad de ahorro del ciudadano que aplica a los subsidios en referencia, los cuales se encuentran destinados a los niveles 1 y 2 del SISBEN. En este sentido, resulta inoperante la exigencia de un ahorro que

equivale al ingreso de múltiples meses de trabajo para personas que en ocasiones se ven en dificultades para cubrir sus necesidades diarias. Esta realidad genera el incumplimiento de uno de los requisitos para tener acceso a los subsidios haciendo inviable el esquema bajo consideración.

Accesibilidad a la vivienda de interés social – Ejemplo.



Montos de subsidios distritales para adquisición de vivienda.

Valor de la vivienda	Valor del subsidio
Hasta 50 SMMLV (\$ 25,750,000)	25 SMMLV (\$12,875,000)
Mayor a 50 SMMLV hasta 70 SMMLV (\$ 36,050,000)	23 SMMLV (\$11,845,000)
Mayor a 70 SMMLV hasta 135 SMMLV (\$ 69,525,000)	18 SMMLV (\$9,270,000)

Pesos de 2010

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente

Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat, 2011

Además de las dificultades para cumplir con el requisito de ahorro programado, los interesados en adquirir vivienda VIS deben sortear los requerimientos de las entidades bancarias para lograr el crédito que necesitan. En este sentido y en el marco del ejemplo utilizado como referencia, se genera una nueva limitante muy difícil de resolver dado que para ser beneficiario de un préstamo de 12 millones se requiere un ingreso mensual cercano a los 1.5 millones de pesos mientras se está libre de otras obligaciones significativas. Adicionalmente, un préstamo de este monto genera una cuota mensual de unos 200 mil pesos.

Estas cifras resultan prohibitivas para las condiciones de ingresos mensuales de los bogotanos que aspiran calificar para subsidios de vivienda VIS, máxime al considerar que en muchos casos se trata de personas que no cuentan con un empleo formal que les permita garantizar o certificar la estabilidad de sus entradas. En este contexto, durante la Administración Moreno se han desembolsado menos de 5 mil subsidios de vivienda, una cifra que resulta ampliamente insuficiente considerando el déficit mencionado en páginas anteriores. Estas bajas cifras de asignación de subsidios encuentran explicación en el equivocado esquema utilizado en la actualidad en lo que se refiere al requerimiento de ahorro programado y en la forma en que se transmite parte de la responsabilidad al sistema financiero de carácter privado.

Ordenamiento Territorial - Importancia de la Región

El tercer componente de la ecuación que requiere entenderse para estar en capacidad de diseñar la política de vivienda que necesita Bogotá tiene que ver con una visión a mediano y largo plazo en su ordenamiento territorial y en su relación con los municipios aledaños. En este sentido, tal y como ha sido discutido en otras secciones de este documento, la conformación de una verdadera ciudad-región bajo una autoridad única de carácter metropolitano en donde confluyan Bogotá y la mayor cantidad de sus municipios vecinos es una decisión que no da espera.

Tal y como ha sido discutido, lo anterior es particularmente cierto para el caso del sector de vivienda y de capacidad de urbanización. En pocas palabras, mientras que Bogotá tiene la demanda pero carece del suelo, los municipios aledaños tienen mucho suelo que ofrecer y aun poca demanda (relativa al caso de Bogotá) en lo que se refiere a construcción de vivienda.

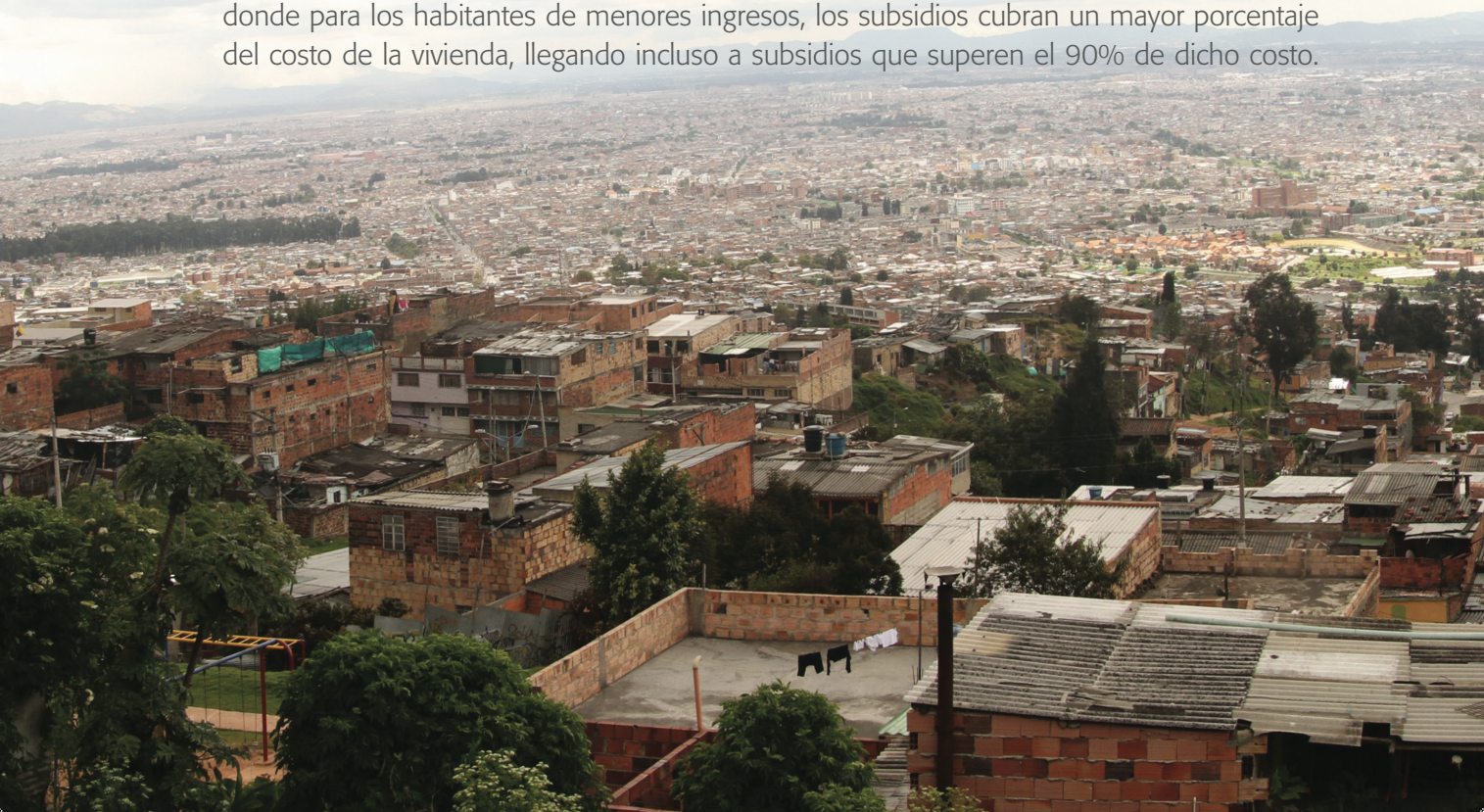
En este sentido, el objetivo debe ser lograr una verdadera articulación con los municipios circunvecinos en lo que se refiere a los objetivos y los planes de desarrollo de proyectos de

vivienda. Sin importar la forma en que se tomen las decisiones, Bogotá y la región seguirán creciendo y la nueva vivienda seguirá siendo construida. De esta forma lo importante es que dicho crecimiento se haga de forma apropiada y organizada y de acuerdo a una planificación integral en donde se cumplan criterios de calidad y seguridad.

En este punto es relevante aclarar que la idea no es promover un crecimiento del perímetro urbano de Bogotá ni la expansión de su zona residencial sino reconocer que su área actual resulta insuficiente no solo para el crecimiento esperado sino para la misma coyuntura actual. Los diez millones de bogotanos que serán una realidad en el corto plazo sencillamente no cabemos en los 500 kilómetros cuadrados con que contamos. Esto a pesar de los esfuerzos que se hagan en términos de renovación urbana y densificación (ver más detalle en el capítulo 1).

Política de Vivienda - Lo que Necesitamos

Con base en el diagnóstico y la discusión antes presentada es posible establecer los lineamientos de la política de vivienda que se necesita en Bogotá. En primer lugar se requiere una reforma de fondo al esquema de subsidios otorgados por el gobierno distrital reconociendo las limitaciones financieras por parte de los destinatarios de dichos subsidios. En este tema se podría hacer uso de un esquema más pragmático y mucho más flexible en donde para los habitantes de menores ingresos, los subsidios cubran un mayor porcentaje del costo de la vivienda, llegando incluso a subsidios que superen el 90% de dicho costo.



Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible

Modelos similares han sido utilizados de forma exitosa en otros lugares del mundo, en donde se destaca el programa “Mia Casa, Mia Vida” en zonas urbanas del Brasil.

Lo anterior podría hacerse en combinación con una política segmentada en donde los subsidios de gran cubrimiento se destinen a los más bajos niveles del SISBEN mientras que un esquema como el actualmente utilizado sea flexibilizado. De esta forma se daría soporte a poblaciones de mayores ingresos (e.d., clase económica media) pero que también enfrentan dificultades al momento de adquirir vivienda, dadas las altas tasas que aplican para sus créditos.

En este punto se destaca que con los dineros que se pierden por concepto de corrupción en Bogotá (cerca de un billón de pesos en los últimos años según la Contraloría Distrital) se podrían financiar estas iniciativas, tanto para el caso de subsidios al valor de la vivienda como para el caso de los subsidios a la tasa de interés. En este último tema se deben plantear también mecanismos para evitar que las fluctuaciones en la tasa de interés interbancaria establecida por el Banco de la República no se vean reflejadas en mayores tasas para los préstamos de vivienda no VIS.



En segundo lugar, es igualmente necesario reconocer que el problema del precio del suelo y su impacto en la vivienda VIS y VIP no tiene solución sencilla en el corto plazo dado el desbalance entre oferta y demanda que ha sido discutido previamente. Para este caso lo que debe plantearse es el desarrollo de macroproyectos de carácter público-privado de alta calidad urbanística en donde no solo se ofrezca una vivienda digna y de calidad sino también un entorno que promueva la equidad social y el sentido de comunidad. Solo bajo estas condiciones se evita la conformación de guetos y zonas de exclusión en donde se vean relegadas las poblaciones de bajos ingresos, las cuales son precisamente las que se deberían favorecer por medio de estas políticas.

Un tercer punto es trabajar de forma articulada con la región para lograr que poblaciones de ingresos medios y altos encuentren soluciones de vivienda en zonas menos cercanas a los centros de desarrollo de la ciudad. De esta forma se podría relajar la presión sobre los centros residenciales haciendo sus precios más accesibles para otros sectores de la población. Tal y como ya ha sido mencionado, para lograr esto se requiere no solo de una política de vivienda sino de un trabajo integral en temas de movilidad (incluyendo la construcción de un tren de cercanías) y ordenamiento territorial a través de una autoridad única en estos temas con jurisdicción multi-municipal.

No será posible un crecimiento ordenado de la Región si éste no se hace de forma articulada con la capacidad técnica y las necesidades de Bogotá. De igual forma, los problemas que enfrenta Bogotá en los temas discutidos en este capítulo no podrán ser solucionados de forma efectiva sin el concierto de sus municipios vecinos. En este sentido, debemos tratar al suelo urbanizable como un recurso limitado y de carácter no renovable.

Adicionalmente, para dar mayor vitalidad al mercado del suelo y de esta forma controlar la tendencia alcista en sus precios, se pueden intentar alternativas novedosas que han sido exitosas en otros lugares del mundo. Un ejemplo en este sentido es el modelo de titularización del impuesto predial (conocido en Estados Unidos como el Tax Increment Financing - TIF), en donde se buscan recursos en el sector financiero usando como respaldo de la deuda los futuros cobros por concepto de impuesto predial. Con dichos recursos se hacen las inversiones necesarias para la urbanización de los lotes a construir evitando la transferencia de estas cargas y aumentando la viabilidad de proyectos VIS y VIP. En este sentido, el primer paso de la cadena, antes que la misma entrega de los subsidios, es la construcción de los proyectos y por ende lo primero que se debe garantizar es el desarrollo de los mismos.

Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible

Lo que se requiere entonces es un modelo de ocupación que respetando la estructura ecológica principal logre hacer posible el desarrollo de la infraestructura requerida por un centro urbano de alta densidad poblacional, en especial en lo que se refiere a servicios públicos y movilidad. Para esto se requiere, entre otras cosas, acelerar la incorporación de suelo (ver decretos 327 de 2004 y 4065 de 2008) y la adopción de los planes parciales tales como el POZ Norte.

Para esto es urgente y esencial definir una gerencia de vivienda distrital del más alto nivel. Solo de esta forma lograremos la verdadera articulación entre planeación, gestión del suelo, gestión de proyectos, organización de la demanda, y control urbano. Por ejemplo, a partir de un nuevo arreglo institucional enfocado a la gerencia integral del sector se podrían implementar y mejorar los mecanismos para lograr mayor eficiencia en los trámites.

Por medio de acciones como las anteriormente enunciadas, el Distrito Capital podría adoptar como propias las metas sugeridas por CAMACOL en lo que se refiere a su política de vivienda: **1)** La ciudad y la región deben incrementar en un 150% los recursos destinados a la inversión en vivienda y multiplicar por cinco los esfuerzos en lo que se refiere a VIP; **2)** Construir 400 mil viviendas en el próximo cuatrienio desarrollando y urbanizando para esto al menos 1,400 hectáreas cada año; **3)** Incrementar los recursos disponibles para subsidios hasta niveles superiores a los \$500 mil millones de pesos a través de esfuerzos conjuntos entre el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación y el presupuesto distrital.



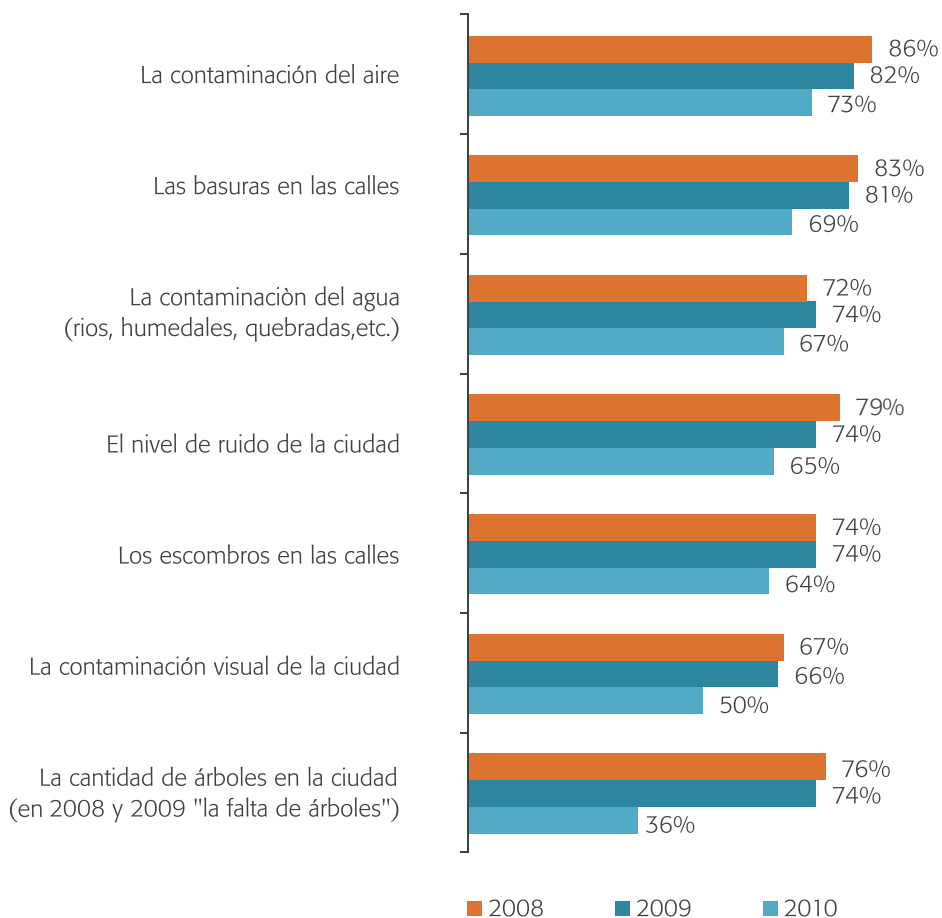
7

MEDIO AMBIENTE Y
SERVICIOS PÚBLICOS

MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS PÚBLICOS

El medio ambiente urbano y la calidad de los servicios que recibe la población son dos de los grandes desafíos relacionados con la dinámica de crecimiento que experimentan las ciudades más modernas. El recientemente publicado índice de ciudades verdes latinoamericanas ubica a Bogotá en una posición privilegiada entre los 17 centros urbanos evaluados. Este estudio destaca el desempeño de la ciudad en categorías tales como energía, transporte y gobernanza ambiental, mientras la ubica por debajo del promedio en calidad de aire y saneamiento. Más allá de estas mediciones internacionales y de las iniciativas que permiten que Bogotá sea vista como una capital verde, afrontar sus futuros desafíos medioambientales requiere del liderazgo político de sus gobernantes y de la planeación con una visión a largo plazo.

Percepción sobre problemas ambientales que más afectan la salud de los bogotanos



Fuente: Bogotá Cómo Vamos, 2010.

Residuos Sólidos y Servicio de Aseo

En Bogotá se producen diariamente cerca de seis mil toneladas de basura. Estos residuos son dispuestos en el Relleno Sanitario de Doña Juana ubicado en el extremo sur de la ciudad y único lugar autorizado en el Distrito para tal fin. Este relleno cuenta además con una robusta planta de tratamiento de lixiviados y un recientemente implementado sistema de aprovechamiento de biogás que permite reducir las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera al tiempo que disminuye el riesgo por acumulación de gas al interior del relleno. La operación del Doña Juana está a cargo del Consorcio Centro de Gerenciamiento Doña Juana compuesto por empresas colombianas, brasileras y canadienses.

La prestación del servicio público de aseo en la ciudad se encuentra bajo la autoridad de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). Esta entidad distrital concesionó el servicio a cuatro firmas encargadas de las actividades de recolección, limpieza de áreas públicas y barrido de calles en Bogotá: Aseo Capital, Limpieza Metropolitana (LIME), Aseo Técnico de la Sabana (ATESA) y Ciudad Limpia. A estas empresas les corresponde la atención de los cerca de dos millones de usuarios del servicio de aseo, de acuerdo a una distribución por zonas exclusivas. Los nombres de las empresas concesionarias y la distribución actual de las zonas cambiarán una vez se lleve a cabo el próximo proceso licitatorio que definirá los nuevos operadores de aseo en Bogotá (proceso que se espera sea llevado a cabo durante el segundo semestre de 2011). Adicional a las actuales firmas concesionarias, la empresa EcoCapital S.A. ESP es la responsable de la recolección selectiva de los residuos peligrosos y hospitalarios en la ciudad.

Relleno Sanitario Doña Juana



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), 2010.

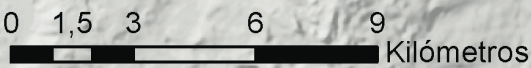
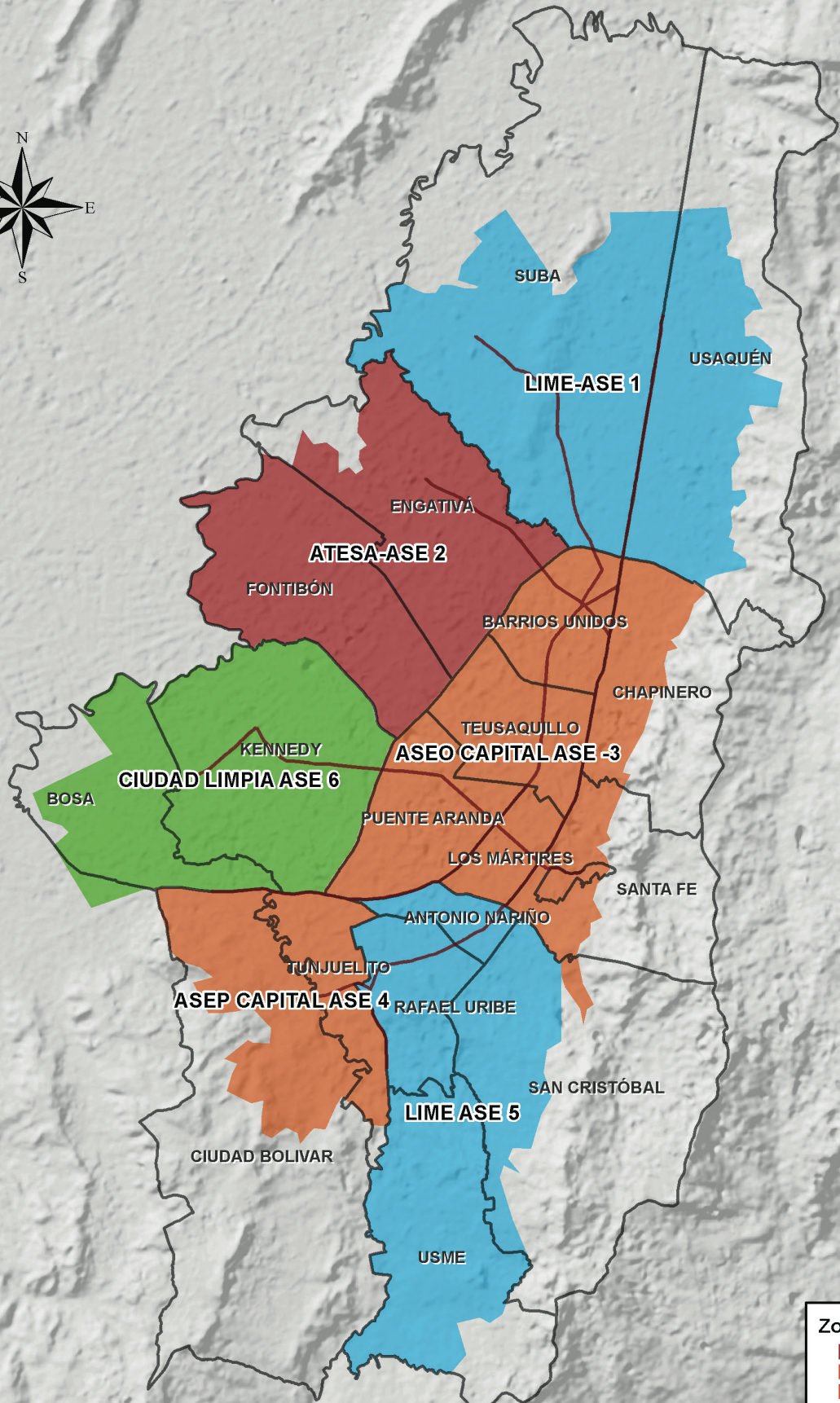
La tarifa que pagan los usuarios de aseo en la ciudad es reglamentada por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y depende principalmente de los costos asociados a recolección, transporte y disposición de los residuos. El recaudo del servicio de aseo se hace por medio de entidades financieras, conjuntamente con el recaudo de los servicios de acueducto y alcantarillado. Según cifras de la Contraloría Distrital en los últimos dos años los ingresos relacionados con la prestación del servicio han superado los 300 mil millones de pesos. Estos ingresos asociados en su totalidad al cobro de la tarifa del servicio de aseo son distribuidos de la siguiente manera: 75% para las empresas operadoras del servicio de recolección, 10% para el consorcio operador del relleno y un 15% restante para la UAESP (gastos de funcionamiento y de interventoría del servicio).

Manejo Integral de los Residuos Sólidos y Optimización del Servicio de Aseo

La propuesta para el mejoramiento del manejo integral de los residuos sólidos en Bogotá debe incluir el diseño y la construcción de un centro de recolección que cumpla las funciones de un centro logístico para la separación de residuos, pero que además sirva como estación de transferencia de los residuos que llegan en los camiones recolectores a vehículos de mayor capacidad. De esta forma se estarían optimizando los recorridos de los vehículos transportadores, evitando extensos desplazamientos desde la zona asignada para la recolección hasta el relleno Doña Juana en el extremo sur de la ciudad.

De la misma manera, cada día toma mayor relevancia para Bogotá la posibilidad de contar con un segundo sitio de disposición final de los residuos. Actualmente el relleno Doña Juana está haciendo uso de una zona de expansión y en el mediano plazo éste llegará al final de su vida útil. La alternativa de construir un segundo relleno sanitario para Bogotá debe ser analizada en conjunto con los municipios vecinos. Un relleno sanitario regional es una opción para ser concertada entre autoridades distritales y regionales de tal forma que se garanticen beneficios sociales, ambientales y económicos para todas las partes.

Por ejemplo, esta iniciativa debe estar acompañada de un plan de beneficios tributarios y económicos para el municipio donde se localice el nuevo centro de disposición. La posibilidad de construir y operar un nuevo relleno sanitario regional no solo aliviaría la carga del Doña Juana sino que podría tener un impacto significativo en la tarifa de aseo para usuarios en Bogotá y municipios vecinos gracias al manejo de costos a gran escala.



Zonas de Recolección

Dark Red	ATESA-ASE 2
Orange	ASEO CAPITAL ASE -3
Dark Orange	ASEO CAPITAL ASE 4
Green	CIUDAD LIMPIA ASE 6
Medium Blue	LIME ASE 5
Light Blue	LIME ASE 1

Prosis

Reducir, Reciclar y Reusar

Las actividades de aprovechamiento de residuos sólidos en la ciudad son aún pocas y el esfuerzo que se ha hecho hasta ahora por parte del Distrito parece estar mal focalizado y vagamente controlado (fomentando de esta manera el reciclaje informal). Esta situación toma mayor relevancia dada la no inclusión de una política clara para el reciclaje en la licitación que definirá los nuevos operadores para la prestación del servicio de aseo en la ciudad. Bogotá requiere de la implementación escalonada de un verdadero programa orientado a reducir la producción, reciclar y reusar los desechos sólidos. Este programa liderado por el mismo Alcalde Mayor, debe incluir de manera enfática el mecanismo de integración de las personas que se dedican a la actividad del reciclaje de forma informal.

La implementación de un modelo eficiente de aprovechamiento de los residuos sólidos requiere que la separación de éstos se efectúe en la misma fuente generadora (hogares, oficinas, industrias). Es por esta razón que la primera fase de esta iniciativa deberá estar compuesta por un plan de capacitación de los usuarios, en donde se les enseñe a clasificar y separar en la fuente por tipo de residuo (incluyendo residuos tecnológicos). Posteriormente y de manera conjunta con las empresas concesionarias del servicio, se deben implementar rutas de recolección selectiva que permita el transporte de los residuos clasificados hasta la estación de transferencia propuesta, que además servirá como centro logístico de separación de residuos. Allí deben implementarse actividades de clasificación manual y mecánica de tal forma que se garantice la máxima captación de los residuos aprovechables y la disminución de la cantidad de residuos que se envían al relleno sanitario.

Lograr éxito en esta iniciativa requiere además de políticas adicionales. Tal vez el principal problema con la cultura de reciclaje y reúso en nuestra sociedad, es que el esquema tarifario es débil en los incentivos para que éste se realice. En este sentido además de programas de capacitación, es necesario diseñar una estrategia de beneficios ofrecidos directamente por el Distrito a quienes decidan acoger la práctica de la separación en la fuente y reciclaje. A largo plazo, la estrategia debe incluso incluir sanciones expresadas en cobros adicionales en las tarifas para quienes decidan no practicarlo. Este modelo ha sido aplicado y utilizado de forma exitosa en numerosas ciudades de países industrializados.

Escombrera Municipal

En la ciudad se producen anualmente más de 200 mil metros cúbicos de escombros que son manipulados de forma clandestina. La mayoría de éstos terminan dispuestos en

vías, parques y zonas cercanas a humedales. A su vez el Distrito es un gran generador de escombros dados los residuos generados en las obras de infraestructura de la ciudad.

En la estrategia de manejo integrado de los residuos sólidos, la ciudad debe incluir la adecuación de una escombrera municipal que permita la apropiada disposición y tratamiento de este tipo de residuos. En un centro de tratamiento y reciclaje de escombros, diseñado y operado con la mejor tecnología, se puede valorizar cerca del 80% del material que ingresa. De esta forma se estarían clasificando, triturando y limpiando un porcentaje muy importante de los residuos de la construcción y la demolición generados en Bogotá, al tiempo que se disminuye la cantidad de éstos que termina en el relleno Doña Juana.

Energía Eléctrica

La prestación del servicio de energía eléctrica en la ciudad se encuentra a cargo de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) quien desde hace aproximadamente 15 años delegó las operaciones de generación de energía a la empresa Emgesa S.A. ESP y la comercialización y distribución de la energía generada a la empresa Codensa S.A. ESP (empresas de las cuales la EEB es accionista mayoritario con más del 50% de sus acciones). Como resultado de la delegación de las operaciones de generación, comercialización y distribución, las actividades operativas de la EEB disminuyeron notablemente, al tiempo que aumentaron significativamente sus inversiones en empresas del sector de la energía eléctrica y gas natural en otros lugares de Colombia así como en otros países latinoamericanos.

A nivel nacional se destaca la participación de la EEB en la Empresa Electrificadora de Cundinamarca y en las empresas Transportadora de Gas Internacional y Gas Natural S.A. ESP. Internacionalmente la EEB tiene inversiones en Perú donde es socia de la empresa de energía de ese país y de la empresa Congas. En Centro América se destacan entre otras inversiones la participación con que cuenta la EEB en la empresa transportadora de energía de Guatemala.

La estrategia de expansión de la EEB ha sido exitosa en cuanto a la generación de ingresos no operacionales. Se calcula que para el año 2010 las utilidades de la empresa ascendieron a un billón de pesos, rendimientos similares a los presentados en los últimos años. Sin embargo, la gran mayoría de los excedentes de la empresa han sido destinados a la inversión en servicios afines a su objeto social en otras latitudes. Teniendo en cuenta que el Distrito es dueño de más del 80% de la EEB, Bogotá necesita proponer un esquema que le permita

limitar la capacidad de inversión de la empresa a un porcentaje específico de los dividendos obtenidos.

De esta forma la parte del dinero de las utilidades que no sea invertido en nuevos negocios del sector, podría destinarse a generar inversiones en varios sectores prioritarios para la ciudad y que hoy se encuentran en déficit. Particularmente, la ciudad puede orientar la reinversión de estos recursos en la financiación parcial de sus programas de mejoramiento de la calidad de la educación y atención integral a la primera infancia. Parte de las utilidades anuales de la EEB deberían estar destinadas a la construcción de la infraestructura física necesaria para la implementación del modelo de jornada única escolar y para la puesta en marcha de múltiples centros de atención integral a la primera infancia (ver Capítulo 2).

Para la ciudad es determinante poder garantizar que parte de las utilidades de dos de las empresas en las que la participación de la EEB es mayoritaria (Codensa S.A. ESP y Emgesa S.A. ESP) sea destinada a proyectos de mejoramiento urbano, tales como la subterranización de redes. Esta práctica no solamente tiene un efecto estético muy favorable en el espacio público de barrios y localidades, si no que al mismo tiempo aumentan las condiciones de seguridad y operatividad de las redes.

Alumbrado Público

El sistema de alumbrado público en Bogotá cuenta con más de 320 mil luminarias instaladas. Este servicio es prestado directamente por la empresa Codensa S.A. ESP que le factura al Distrito una suma cercana a los 120 mil millones de pesos anuales. De este valor ha surgido un debate de interés para la ciudad relacionado con el costo del kilovatio por hora (Kwh) que la empresa Codensa le cobra al Distrito. Cálculos comparativos indican que dicho costo es cerca de 100 pesos superior al costo promedio de 230 pesos por Kwh cobrado por otras empresas prestadoras del servicio en el país.

Es importante para la ciudad revisar detalladamente la forma de negociación de la prestación del servicio de alumbrado público. Principalmente porque el convenio interadministrativo que pactado entre la Administración Distrital y la EEB en el año de 1997, se dio antes de la transformación corporativa de la EEB.

Bogotá, Capital Promotora de Nuevas Energías

Más allá de la situación descrita, la ciudad afronta un desafío mayor como centro urbano y requiere adoptar prácticas sostenibles a favor de la calidad de vida de sus habitantes. Existe suficiente documentación relacionada con el uso de energías renovables en los procesos cotidianos de la vida en grandes ciudades. Internacionalmente el uso de tecnologías relacionadas con la energía solar representa una práctica común. Incluso en países latinoamericanos como Argentina, Chile, Perú y Uruguay ya existen beneficios tributarios para promover el uso y desarrollo de tecnologías solares, así como requerimientos legales que hacen obligatorio el uso de las mismas en algunos tipos de construcciones.

Actualmente en Colombia no hay incentivos reales ni un marco regulatorio lo suficientemente sólido que permita impulsar el uso de este tipo de energías. Sin embargo, podría ser el Distrito quien lidere un proceso de generación de una política pública sustentada en un modelo de desarrollo de ciudad sostenible. La posición geográfica de Bogotá y su elevada altura sobre el nivel del mar (a mayor altura es mayor la intensidad de la radiación) son condiciones que potencian a la capital del país para ser pionera en la utilización de energía solar en la región y en el mundo.

Modelo de edificios equipados con tecnología de generación de energía solar.



Fuente: Solar Panel Project Google Corporation



Fuente: Telefónica S.A. (Proyecto Ciudad de las Comunicaciones)

Como parte de la apuesta por una Bogotá moderna y sostenible, la ciudad debe diseñar un ambicioso programa para el desarrollo de la infraestructura necesaria que le permita ajustar este tipo de tecnologías a aplicaciones urbanas tales como el alumbrado público, los semáforos y las cámaras de seguridad. Asimismo, se debe contemplar una política de fomento del uso masivo de energías renovables en la que los primeros en implementarlas serán las entidades distritales en cada una de sus edificaciones.

Si bien es cierto que la inversión inicial para la implementación de estas nuevas tecnologías es mayor si se le compara con las prácticas tradicionales, esta inversión es después retribuida con menores costos de operación y mayores beneficios ambientales y en calidad de vida para la población.

Acueducto y Alcantarillado

En la actualidad la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) cuenta con cerca de 1.7 millones de usuarios directos y tiene un consumo facturado anual superior a los 260 millones de metros cúbicos de agua. Adicionalmente, la EAAB es prestadora del servicio de acueducto en los municipios de Soacha y Gachancipá y vende agua en bloque a municipios vecinos que se encargan de su distribución (Chía, Sopó, Madrid, Tocancipá, La Calera, Cajicá, Mosquera y Funza) así como a dos operadores privados que prestan el servicio a la zona industrial de Cota y Guaymaral.

Los usuarios de la EAAB son en un 90% residenciales. Cerca del 70% del total de usuarios se encuentran ubicados en zonas de estratos socioeconómicos que reciben un servicio subsidiado (estratos 1, 2 y 3). Buena parte de los costos de este subsidio se cargan a los usuarios en estratos subsidiadores (estratos 5, 6 y usuarios industriales y comerciales), correspondientes a cerca del 15% del total.

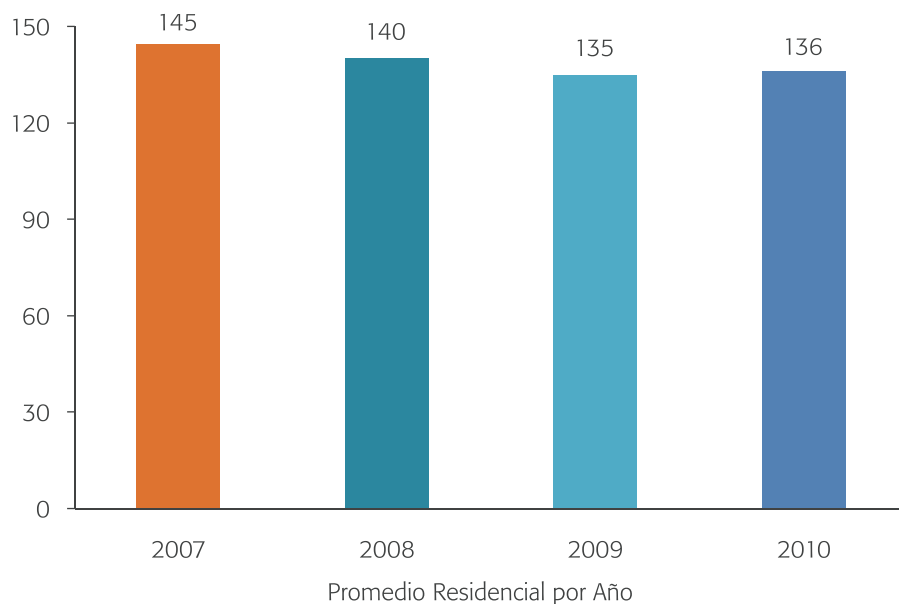
La EAAB ha fijado su estructura tarifaria de acuerdo a lo dispuesto por la Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento Básico. De esta manera, para el año 2011, la tarifa por acueducto cobrada al usuario depende de un cargo fijo de \$6,082 pesos por suscriptor/mes y de un cargo por consumo de \$2,219 por metro cúbico de agua. Asimismo, la tarifa del servicio de alcantarillado depende de un cargo fijo de \$3,100 por suscriptor/mes y de un cargo por consumo (proporcional al consumo de acueducto) de \$1,350 por metro cúbico de agua. El valor final que se cobra al usuario es el resultado de la suma del cargo fijo y el cargo por consumo multiplicado por los metros cúbicos de agua consumidos.

Sin duda la EAAB es garantía para la ciudad de la prestación de un servicio eficiente en términos técnicos y operacionales. Sin embargo, la entidad ha venido asumiendo unos costos administrativos importantes generando que sus balances financieros se vean cada vez más afectados por dichos costos, volviéndose cada vez menos competitiva en relación con empresas similares de otras zonas del país. Es así como la EAAB debe considerar una estrategia que le permita optimizar su accionar administrativo y su capacidad operativa.

Entre las acciones que deben ser parte de dicha estrategia de optimización se incluye la posibilidad de prestación del servicio a nuevos usuarios en los municipios vecinos donde actualmente la EAAB vende agua en bloque. Una alternativa como esta es atractiva para ambas partes (EAAB y municipios) ya que representa una optimización de funciones al tiempo que garantiza una disminución de sus costos de operación.

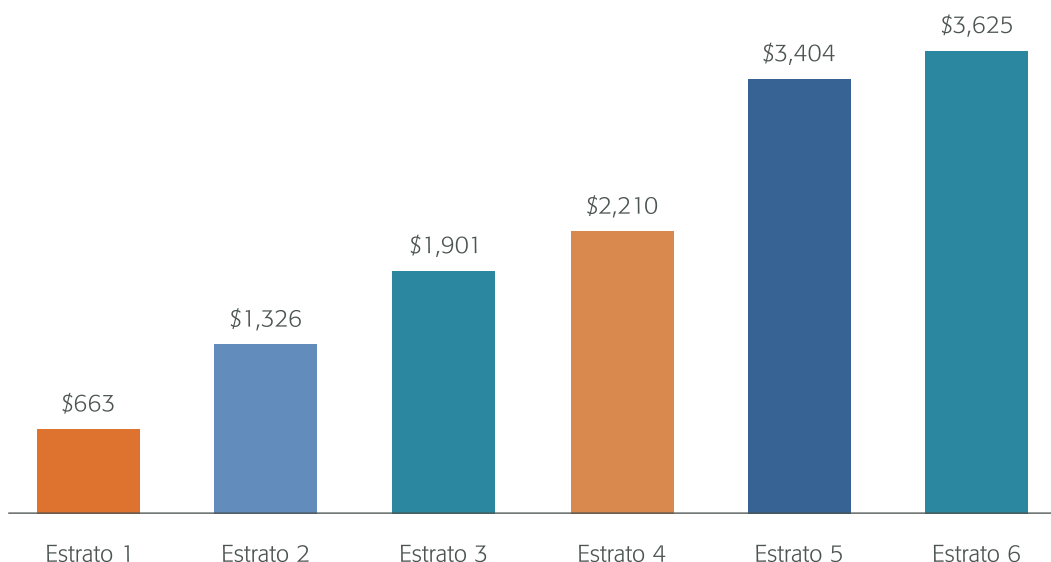
Es necesario pensar en un esquema que permita ampliar la participación de gestores privados que realicen las actividades operativas y técnicas que normalmente corresponden a la EAAB. Ya se han tenido experiencias positivas en este sentido y esto no solo ha representado una mejor prestación del servicio, sino que el resultado económico ha sido interesante para el Distrito.

Consumo promedio anual de consumo de agua m³



Fuente: Sistema Único de Información de Servicios Públicos, 2011.

Tarifas de acueducto (consumo básico hasta 20 m³) en Bogotá a 2009



Fuente: Bogotá Como Vamos, 2010

Otra alternativa para la disminución de costos de la empresa es la reducción de fugas y pérdidas mediante la implementación de nuevas tecnologías de detección de fugas, equipos de control y la reposición de tuberías y accesorios en mal estado. Si bien en los últimos años el consumo total de agua potable ha disminuido en la ciudad, las pérdidas en el sistema hacen que parte del agua tratada se desperdicie, subiendo de esta manera los costos por metro cúbico consumido. Bogotá debe pensar en un novedoso programa de reducción de fugas y pérdidas en el sistema matriz operado por la EAAB y en condicionar a los gestores privados a controlar el agua no facturada a los usuarios.

Recurso Hídrico

El recurso hídrico de Bogotá está conformado por humedales, quebradas y ríos, sus cuencas y entornos ambientales. Actualmente la ciudad afronta una importante problemática de contaminación de este recurso, siendo esta situación una de las principales causas del deterioro ambiental y las bajas condiciones de calidad de vida de los habitantes en zonas de influencia de ríos y humedales.

Humedales

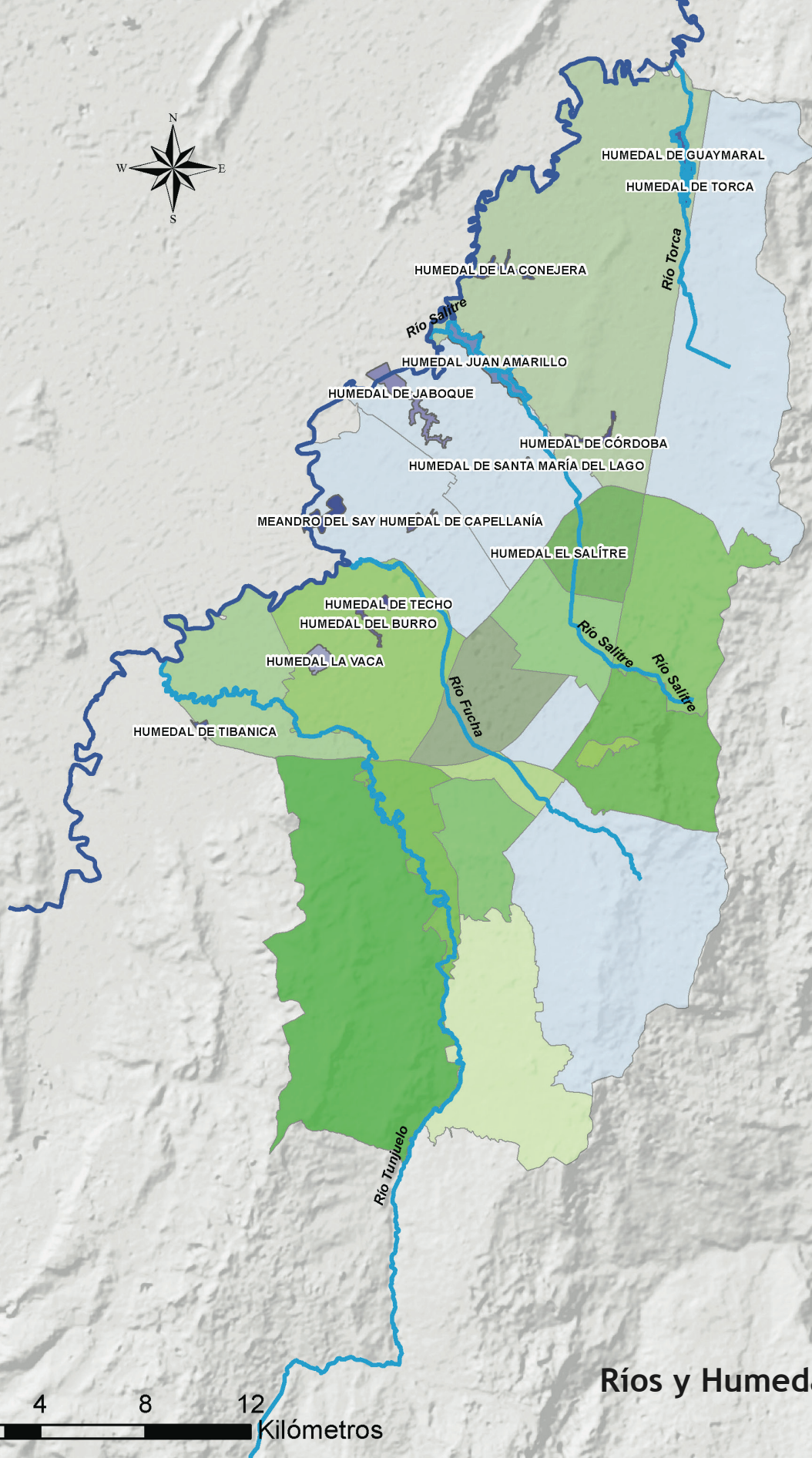
Bogotá cuenta con 14 humedales ubicados dentro de su perímetro urbano, incluido el recientemente reconocido Parque Ecológico Distrital Humedal El Salitre. Dichos humedales son parte fundamental del sistema hídrico de la ciudad actuando como reguladores de los efectos de las crecientes de los ríos y del nivel freático. Además, los humedales son el hábitat natural de muchas especies de animales y vegetales.

A pesar de su diferente localización geográfica, la problemática de estos cuerpos de agua, de sus rondas y de sus zonas de manejo y protección ambiental ha sido común. Dichos problemas han estado relacionados principalmente con la invasión de la ronda del humedal, en muchos casos por urbanizaciones de carácter ilegal, así como por el vertimiento de aguas negras domésticas provenientes de canales afluentes y el depósito de residuos sólidos. Es necesario entonces trabajar en la correcta delimitación y recuperación paisajística de los humedales. Además de la ejecución de obras civiles de construcción de colectores y canales (la cual debe generar el menor impacto posible durante su ejecución), se requiere de una restauración ecológica de estas fuentes de agua que incluya los mecanismos de recuperación de flora y fauna. De la misma forma se deben generar espacios públicos y educativos en inmediaciones del humedal tales como miradores, senderos y ciclorutas que permitan el acercamiento y la apropiación de este recurso por parte de la comunidad.

Río Bogotá y Afluentes

La ciudad cuenta con tres importantes ríos que la atraviesan de oriente a occidente y que vierten sus aguas en el Río Bogotá.

El Río Tunjuelo, con cerca de 30 kilómetros de extensión, es el río más largo de los tres que atraviesan la ciudad. Se estima que la población que tiene alguna influencia sobre su cuenca es de más de un millón de personas, siendo la zona media del río (localidad de Kennedy) la que mayor densidad poblacional presenta. Las actividades que se realizan alrededor de la cuenca del Río Tunjuelo son generadoras de vertimientos relacionados con aguas residuales domésticas, descargas provenientes de la planta de tratamiento de lixiviados del Relleno Sanitario Doña Juana y compuestos químicos resultado de los procesos en las industrias curtidoras del Barrio San Benito.



Ríos y Humedales en Bogotá
Prosis

0 2 4 8 12 Kilómetros

Medio Ambiente y Servicios Públicos

El Río Fucha nace en el Cerro la Cruz con el nombre de Quebrada San Cristóbal y desemboca en el Río Bogotá en inmediaciones de la zona franca de la localidad de Fontibón. Se estima que la población con influencia en su cuenca es de más de tres millones y medio de personas.

La cuenca del Río Fucha está caracterizada por la presencia de asentamientos ilegales y por una alta actividad industrial. Esta condición es causa de una gran cantidad de vertimientos directos tales como aguas residuales domésticas y desechos tóxicos provenientes de procesos de la industria textil. Adicionalmente, los habitantes de asentamientos ilegales en las zonas alta y baja del río (localidades de San Cristóbal y Fontibón) utilizan su ronda como botadero de basura a cielo abierto.

El Río Salitre (o Juan Amarillo) nace en los Cerros Orientales de Bogotá con el nombre de Quebrada Arzobispo y se encuentra canalizado desde la altura del Parque Nacional hasta el Humedal Juan Amarillo en el occidente de la ciudad. Se estima que la población que habita en inmediaciones de su cuenca es alrededor de un millón de personas. Las problemáticas que afectan este río están relacionadas con la disposición de residuos sólidos en zonas cercanas a su desembocadura al Río Bogotá (localidad de Suba) y el vertimiento de aguas residuales domésticas.



La problemática de deterioro ambiental descrita para las cuencas de los tres ríos que recorren la ciudad de oriente a occidente es causa continua de vectores y fuertes olores perjudiciales para la salud de las personas. Al mismo tiempo tiene un impacto significativo sobre las condiciones ambientales del Río Bogotá.

Desde su nacimiento en el municipio de Villapinzón hasta su desembocadura en el Río Magdalena, el Río Bogotá experimenta importantes descargas de vertimientos contaminantes ya sea de manera directa o a través de sus afluentes. El recorrido geográfico del río y la cantidad de población que habita su ronda (ocho millones de personas y 42 municipios) convierte sus condiciones ambientales en una problemática de magnitud regional. La acelerada degradación del Río Bogotá ha estado caracterizada por la generación de procesos de urbanización y el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, mineras e industriales en la ronda del río. Actividades que a su vez son responsables del vertimiento de altas cargas de sustancias contaminantes a las aguas del río, dejando como consecuencia serios problemas de salubridad, un marcado deterioro del paisaje y terrenos erosionados.

A pesar de las múltiples iniciativas orientadas a la descontaminación del río, la situación ambiental de este importante recurso hídrico sigue en deterioro. Según la Contraloría General de la Nación ha sido notable la falta de coordinación y planeación entre los municipios involucrados en las actividades de saneamiento del río. Situación que ha generado significativos costos adicionales y planes de acción inconclusos.

Plan de Acción para el Manejo del Recurso Hídrico

Bogotá y la Región tienen plena claridad sobre los elementos técnicos que involucra el plan de saneamiento del Río Bogotá. Es este el momento de que se den los componentes políticos y económicos para su implementación definitiva y lograr poner en marcha las ya establecidas acciones correctivas y preventivas.

En este proceso es determinante la articulación con la región para trabajar conjuntamente en las obras de alcantarillado y los sistemas de tratamiento de aguas residuales. La reciente (mes de febrero de 2011) firma del acuerdo de cooperación para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas y su estación elevadora es un avance significativo en el desarrollo del plan de saneamiento del Río Bogotá. Las obras asociadas con la firma de dicho acuerdo involucran además la optimización técnica de la Planta El Salitre y la adecuación hidráulica de la cuenca media del río. Es decir, el proyecto no solamente incluye mejorar la calidad del agua que es vertida al río, sino la recuperación de ecosistemas,

reducción de riesgos de inundación y generación de espacios de uso público a lo largo de su cuenca media.

En definitiva, la recuperación sanitaria del Río Bogotá y sus afluentes debe pasar de ser un propósito a convertirse definitivamente en una realidad. En este contexto, la propuesta descrita en otras secciones de este libro de contar con una autoridad metropolitana en términos de ordenamiento territorial, ambiente y movilidad representa el mejor mecanismo institucional para mejorar la capacidad técnica y planeación del Distrito y los municipios vecinos en función de mejorar y descontaminar el Río Bogotá.

A pesar del claro diagnóstico de la problemática ambiental del Río Bogotá, las fuentes para financiar el costo de su saneamiento siempre han sido limitadas. Con la firma del mencionado acuerdo de cooperación se definió la financiación conjunta entre el Distrito, Cundinamarca y la Nación para la construcción de la Planta Canoas. Otros recursos adicionales provenientes de la sobretasa ambiental cobrada en Bogotá (correspondiente al 7,5% del Impuesto Predial) serán aportados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para una segunda fase del proyecto. Sin embargo, el reto es aún mayor y el Distrito y la Región deben buscar alternativas novedosas, de tal manera que los costos del saneamiento del Río Bogotá no los terminen asumiendo los ciudadanos a través de mayores impuestos.

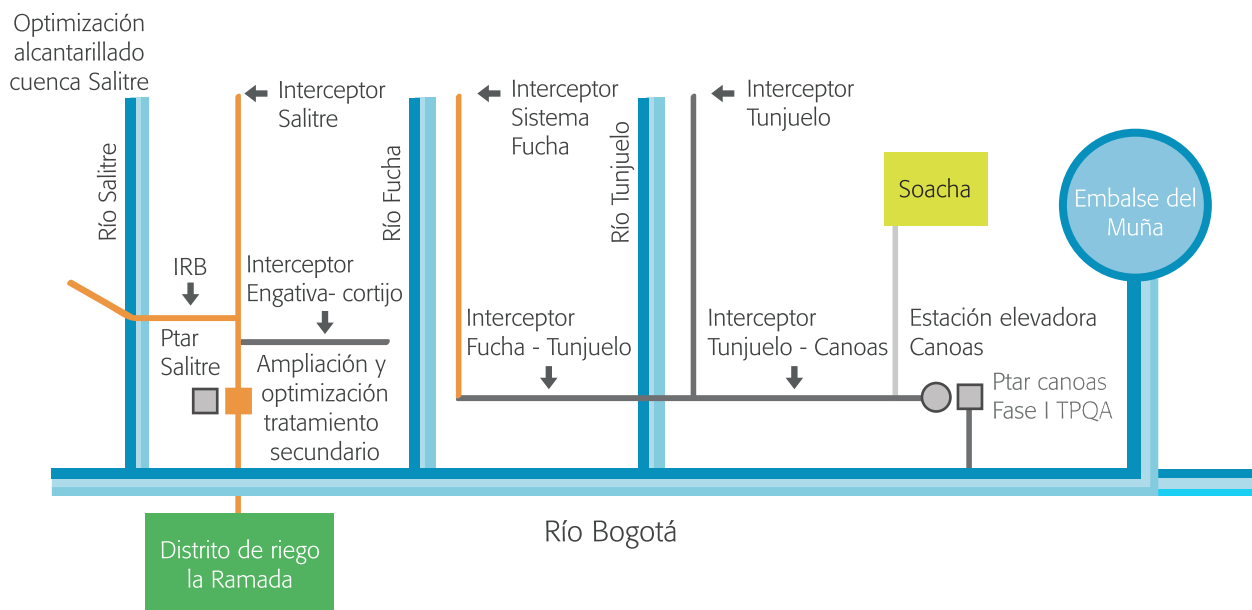


Parque lineal del Río Cheonggyecheon – Seúl, Corea del Sur

Fuente: Korea Tourism Organization, 2011.

Con la oportunidad de acceso a mayores recursos económicos las autoridades pueden pensar no solo en el financiamiento de las acciones correctivas de descontaminación de los cuerpos de agua (tal como la operación de las plantas de tratamiento), sino también en la posibilidad de desarrollar actividades preventivas como el acompañamiento a empresas con influencia en el río para mejorar sus tecnologías y fomentar procesos de producción más limpia.

Esquema de saneamiento del Río Bogotá.



Otra alternativa a la que Bogotá le debe apostar es la construcción de parques lineales que permitan la recuperación paisajística de las rondas de los ríos. Estos parques tendrían un potencial turístico y recreativo importante, lo que permitiría su financiación a través de la concesión de algunos servicios comerciales al interior de los mismos. Adicionalmente, a través de su utilización para actividades de recreación pasiva se genera un mecanismo de valorización del suelo adyacente y de permanente vigilancia por parte de la ciudadanía. Esto a su vez se convierte en su mejor herramienta de protección y preservación.

Calidad del Aire

Entidades como el Banco Mundial han afirmado que Bogotá es actualmente reconocida como una de las ciudades con mayor contaminación atmosférica en América Latina. Debido a su asociación positiva con efectos negativos en la salud y calidad de vida de las personas, la situación de calidad del aire en la ciudad viene siendo una prioridad para las autoridades distritales de ambiente y salud. Múltiples estudios han caracterizado de distintas formas el problema en la ciudad permitiendo identificar a las partículas de tamaño menor a 10 micrómetros (PM₁₀) como el contaminante que presenta los niveles de concentración más altos en la ciudad, excediendo con frecuencia los estándares nacionales de calidad del aire.

La Secretaría Distrital de Ambiente cuenta con una moderna red de monitoreo de la calidad del aire dotada de equipos y sensores que permiten registrar información de concentraciones de especies contaminantes, así como de variables meteorológicas. Dicha red de monitoreo es una herramienta determinante en el establecimiento de medidas costo efectivas orientadas a mejorar la calidad del aire en la ciudad. Conscientes del impacto de esta problemática, el Distrito ha liderado además importantes estudios cuyos resultados han permitido una mejor caracterización de la situación de contaminación atmosférica en la ciudad. Por ejemplo, en el año 2008 la ciudad actualizó su inventario de emisiones para fuentes industriales y vehiculares.

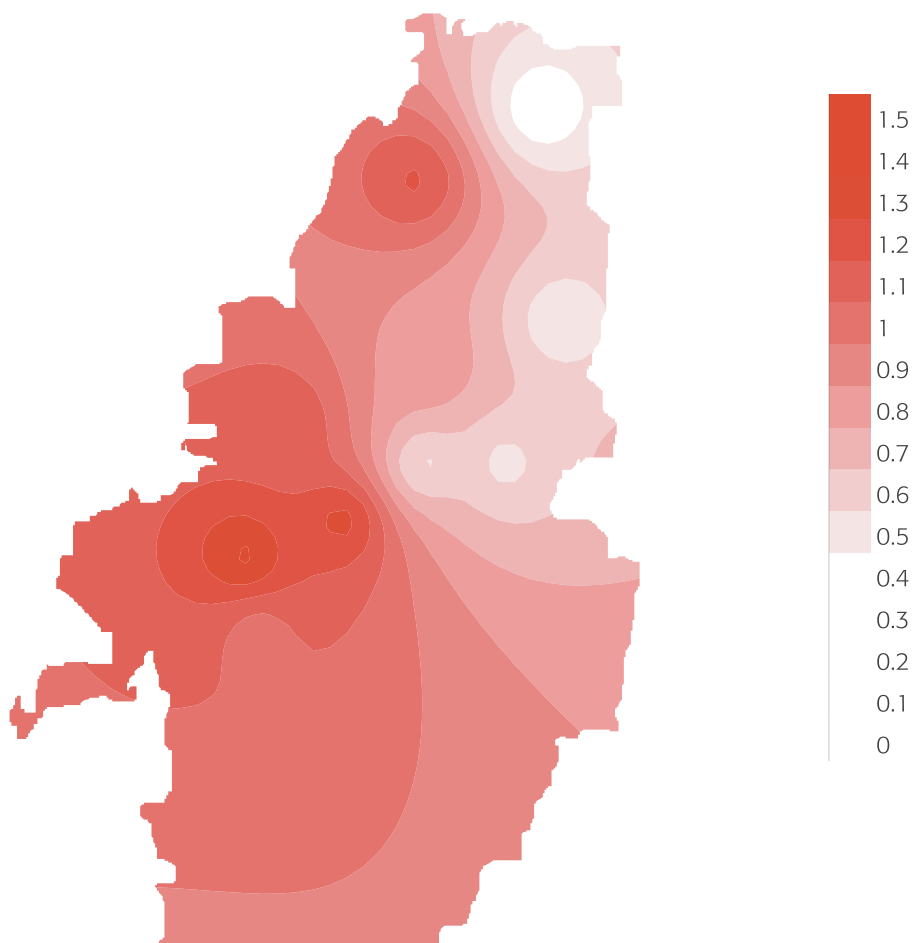
Inventario de emisiones para el año 2008.

Contaminante	Emisión (toneladas/año)		Total
	Fuentes móviles	Fuentes fijas	
Material Particulado (PM ₁₀)	1,400	1,100	2,500
Óxidos de Nitrógeno (NO _x)	54,000	2,100	56,000
Hidrocarburos Totales	62,000	100	62,000
Monóxido de Carbono (CO)	490,000	800	490,000
Dióxido de Carbono (CO ₂)	6,000,000	1,000,000	7,000,000

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente, Universidad de los Andes (2011).

Buen Gobierno para Bogotá

Concentración por PM10 en Bogotá (comparación de medias anuales).



Fuente: Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional. Universidad de los Andes, 2011.



Plan Decenal de Descontaminación del Aire

Bogotá lanzó su política pública de calidad del aire en el año 2011. El Plan Decenal de Descontaminación del Aire (PDDA) es el resultado de un esfuerzo interdisciplinario desarrollado de forma conjunta entre el Distrito y el Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional de la Universidad de los Andes. En este plan se incluyen las acciones y estrategias para lograr mejorar las condiciones de calidad del aire en la ciudad a tal punto que cumplan los estándares nacionales e internacionales que aplican para estos casos.

La política consignada en el PDDA orienta los esfuerzos en prevenir y controlar las principales fuentes de emisión de contaminantes del aire en la ciudad. Es así como se plantea promover la utilización de combustibles limpios, el uso de sistemas de control de emisiones en las industrias, y el fomento mejores prácticas de conducción y la aplicación de filtros de partículas (y otras tecnologías de control de emisiones) en vehículos de transporte público, vehículos de carga y motocicletas.

Bogotá debe garantizar la ejecución de las estrategias consignadas en el PDDA y debe ser responsable por la gestión de los recursos necesarios para su implementación y respectivo seguimiento. Los beneficios ambientales, sociales y económicos relacionados con la aplicación del portafolio de medidas propuestas en el PDDA se encuentran plenamente documentados. De tal forma que su implementación es garantía no solamente de un aire de mejor calidad sino también de una ciudad más amable y competitiva. Por ejemplo, según la valoración económica elaborada como parte del PDDA, la relación beneficio-coste de dicho plan es de 1 a 8 y su implementación llevaría a beneficios económicos superiores a los 15 billones de pesos en un horizonte de 10 años.

Contaminación Auditiva

La contaminación por ruido es hoy considerada como una de las problemáticas ambientales que mayor impacto tiene en la calidad de vida de los habitantes de grandes ciudades. A pesar de que las autoridades competentes del Distrito han logrado identificar que la principal fuente de ruido en la ciudad es el tráfico vehicular, es bien sabido que existen otras fuentes de emisión tales como actividades comerciales, industriales y de construcción, el perifoneo y el tráfico aéreo que representan un mayor impacto en la población.

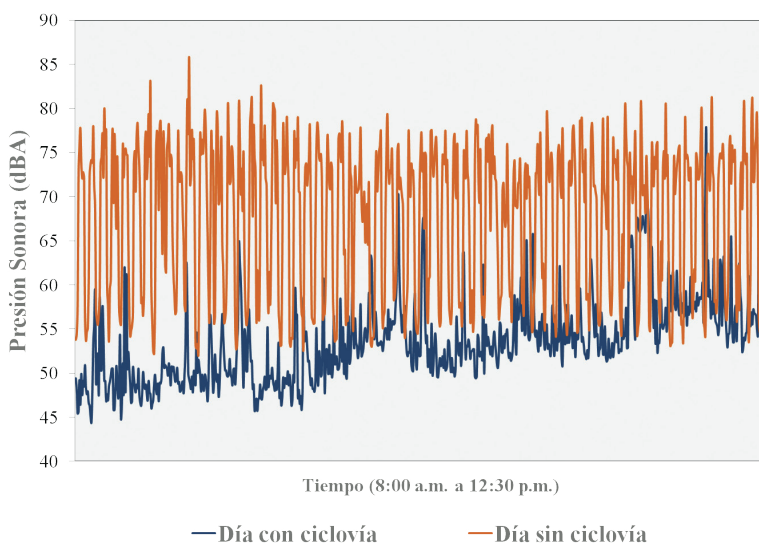
Estudios realizados para la ciudad han demostrado como el ruido ambiental en diferentes zonas de Bogotá supera los niveles permitidos por la normativa nacional en más del 60% de

los casos documentados. Según la última encuesta de percepción ciudadana del programa Bogotá Como Vamos, el 70% de las personas reconocieron que la contaminación por ruido está afectando de alguna forma su salud o la de su familia.

La autoridad ambiental distrital ha venido desarrollado distintas acciones encaminadas a reducir los niveles de contaminación auditiva en la ciudad. Entre éstas se destaca la puesta en operación de la unidad móvil de monitoreo y control de ruido que ha permitido atender de manera más oportuna las quejas de los ciudadanos. Simultáneamente, se han llevado a cabo campañas pedagógicas de sensibilización que han logrado despertar inquietudes en los bogotanos sobre esta problemática. Sin embargo, es aún mucho lo que falta por hacer técnica, política y culturalmente para realmente mejorar las condiciones de contaminación por ruido en Bogotá.

Esta situación, merece toda la atención de las autoridades distritales y de la ciudadanía. A pesar de la evidencia que se tiene, la correcta caracterización del problema no solamente depende de la cantidad de información documentada sino también de la calidad y la gestión de la misma. Es necesario articular esfuerzos entre el gobierno distrital y las alcaldías locales que permitan generar una estrategia de control y mitigación de los efectos negativos generados por el exceso de ruido. Y que al mismo tiempo vincule iniciativas de fortalecimiento institucional y respeto de la norma por parte de la población.

Contaminación auditiva en una vía de Bogotá (ciclovía vs. día hábil).



Es además preciso establecer políticas que permitan recuperar las nociones de cultura ciudadana. La sensibilización del ciudadano para invitarlo a cambiar conductas cotidianas relacionadas, por ejemplo, con el uso de la bocina del vehículo, es un componente fundamental de esta política. Evidencia científica para la ciudad ha demostrado como los niveles de ruido en un día hábil de la semana en una vía principal en Bogotá pueden llegar a ser hasta siete veces mayores que los encontrados en el misma vía un día domingo durante una jornada de ciclovía.

En este mismo sentido, iniciativas referentes a pactos de seguridad y convivencia han demostrado tener un importante impacto en la comunidad. Es ideal replicar y fortalecer este tipo de programas orientados a invitar a distintos actores (v.g., residentes, comerciantes, autoridades) de una misma zona de la ciudad a ejercer un autocontrol sobre los niveles de ruido generados.

Cerros Orientales

Los Cerros Orientales son sin duda una de las mayores riquezas ecológicas, ambientales y paisajísticas con la que cuentan Bogotá y todos sus ciudadanos. Gracias a su significancia cultural, los Cerros son además un elemento de identidad para la ciudad y sus habitantes.

La historia de las más de 14 mil hectáreas de Cerros Orientales ha estado caracterizada por la permanente existencia de distintos conflictos de intereses, cuya consecuencia no ha sido otra que el deterioro de los mismos. Desde las primeras décadas del siglo XX este recurso natural fue víctima de un intenso proceso de deforestación que dejó como resultado la alteración de su flora y fauna nativas. Simultáneamente tuvo lugar un incremento en las actividades de extracción mineral (principalmente de piedra, arena y gravilla), causando de esta manera un impacto aún mayor en su paisaje y estructura. Posteriormente se afronta en los Cerros una problemática de ocupación urbana caracterizada por la instalación masiva de asentamientos ilegales en zonas de alto riesgo pero así como de construcción de exclusivas edificaciones y conjuntos residenciales.

Solo hasta finales de los años setenta y después de haber sufrido un proceso de deforestación masiva, los Cerros Orientales fueron declarados Reserva Forestal por el entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales y el Ministerio de Agricultura. Posteriormente la ciudad declaró los cerros como parte de la estructura ecológica principal de Distrito estableciendo de esta manera determinantes para el ordenamiento y reglamentación del uso de sus suelos. A pesar de esta normativa y de los alcances de dicha declaración, la intensión de conservación

y prevención de los Cerros Orientales siempre ha sido ajena a mecanismos eficientes de vigilancia y control.

Corredor Ecológico y Recreativo de los Cerros Orientales

Bogotá debe considerar como una prioridad para el futuro de la reserva de los Cerros Orientales la ejecución del megaproyecto de construcción del Parque Corredor Ecológico y Recreativo. Éste ya se encuentra propuesto en el plan de manejo de la reserva forestal que aprobó la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el año 2006 y busca garantizar la conservación a largo de los Cerros Orientales mediante la generación de un corredor de propiedad pública que establezca los límites físicos de los usos urbanos al oriente de la ciudad.

Los Cerros Orientales de Bogotá requieren que en el debate sobre sus problemáticas participen no solamente las autoridades pertinentes sino también la comunidad. La búsqueda de soluciones colectivas es un proceso que debe ser legitimado con el actuar de todos los ciudadanos y que requiere del empoderamiento de la comunidad local y regional.



El proyecto de este parque lineal de más de 50 kilómetros incluye una combinación de elementos urbanísticos, ambientales, económicos y sociales que buscan invitar a los ciudadanos bogotanos a sentir suyo este bien público. A través de la generación de espacios tales como senderos ecológicos, miradores, ciclorutas, estaciones de esparcimiento y aulas ambientales, la iniciativa involucra la recuperación y protección de la biodiversidad y del recurso hídrico presente en los Cerros Orientales. Al mismo tiempo, el corredor ofrece nuevas opciones de turismo ecológico y garantiza el aumento de indicadores de áreas públicas en la ciudad.

Más importante aún, el corredor de los Cerros Orientales va más allá de un tratamiento meramente ecologista y plantea una visión más humana a través del desarrollo de procesos de integración social, promoción económica, seguridad y convivencia. Este proyecto fomenta la apropiación territorial de la comunidad residente en el área de influencia de los cerros, al tiempo que genera sentido de pertenencia en todos los bogotanos.

Esquema del Corredor Ecológico y Recreativo de los Cerros Orientales.



Fuente: Fundación Cerros de Bogotá (2011).

Para cumplir con el objetivo de preservación de esta reserva forestal, Bogotá debe crear una Gerencia de los Cerros Orientales. Este organismo será el encargado de liderar el proceso de construcción del Corredor Ecológico y Recreativo y de coordinar las competencias de las distintas autoridades regionales y locales sobre los cerros. La voluntad política para la conservación de este precioso recurso es definitiva y será compromiso de futuras administraciones sacarlo adelante.

Bogotá Verde

Con la Política Distrital de Mejoramiento del Espacio Público establecida a finales de la década de los noventa, los árboles en Bogotá empezaron a ser parte fundamental del mobiliario urbano. Desde entonces y bajo la orientación del Jardín Botánico José Celestino Mutis, la ciudad ha contado con una política de arborización importante enfocada a la gestión de la silvicultura urbana (tala, poda y traslado de la cobertura arbórea existente y plantación de nuevos árboles).

Esta gestión ha garantizado que en Bogotá se siembren al año más de 20 mil nuevos árboles. No obstante, actualmente la ciudad cuenta con un indicador de 16 árboles por cada 100 habitantes, cantidad inferior a la documentada para otras ciudades latinoamericanas líderes en estos temas tales como Santiago de Chile.



En general, una mayor relación de árboles por habitante es importante en términos ambientales ya que éstos se destacan por la captación gases causantes del cambio climático (v.g, dióxido de carbono). Las cifras disponibles para la ciudad demuestran que Bogotá requiere de medidas de fondo para que nos pongamos a tono con los niveles de arborización y de abundancia de zonas verdes que se observan en otras ciudades del mundo. Sin embargo, es prudente entender que la dinámica de arborización en un centro urbano comprende características muy propias entre las que se destacan el clima, la localización geográfica, los tipos de suelos y la oferta de espacio público disponible. Es así como el fijar una meta de árboles a sembrar y aumento de zonas verdes en Bogotá debe obedecer a un estudio detallado de dichos factores.

En este sentido, además de mantener y optimizar la gestión que ha venido desarrollando el Distrito en estos temas, Bogotá debe dirigir la mirada hacia opciones de vanguardia tales como el desarrollo de construcciones equipadas con techos verdes. En este tipo de edificaciones la cubierta superior es aprovechada para la instalación de capas de vegetación que van desde superficies provistas de césped hasta jardines empleados para recreación pasiva. La implementación de alternativas de esta índole se encuentra muy avanzada en países con economías desarrolladas y es objeto de consolidación en diversas partes de América Latina. Otra opción para avanzar en el objetivo de una Bogotá Verde es el fortalecimiento de programas encaminados a la expansión de la agricultura urbana los cuales ayudan a abrir espacios de interacción entre diferentes miembros de la comunidad.

Vulnerabilidad y Atención de Desastres

Bogotá es una ciudad altamente vulnerable a desastres naturales tales como deslizamientos de tierra, inundaciones y sismos de gran magnitud. En este sentido, la prevención, control y mitigación de los efectos negativos de estas amenazas debe ser una prioridad para el Distrito.

Actualmente, la ciudad cuenta con el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) que es coordinado por el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) que a su vez es un ente adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno, Seguridad y Convivencia. Desde el punto de vista institucional, Bogotá debería evaluar si la autonomía con la que cuentan las entidades encargadas de la atención de desastres bajo el presente esquema organizacional es la necesaria para garantizar una respuesta eficiente a las emergencias de la ciudad.

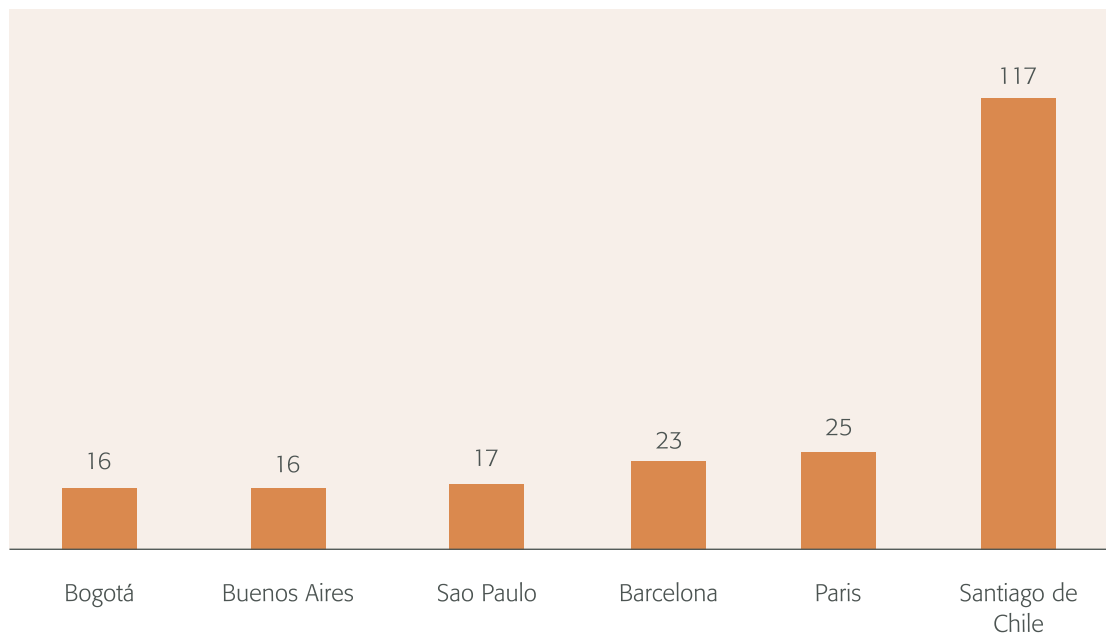
Buen Gobierno para Bogotá

Bogotá requiere adaptar el SDPAE de tal forma que se convierta en una verdadera entidad gestora y de prevención del riesgo que garantice la integridad de los ciudadanos. Para que esto ocurra se requiere que instrumentos como los mapas de microzonificación sísmica y los mapas de amenaza e inundaciones en la ciudad sean adecuados a las realidades bogotanas de tal forma que sean aplicables social, cultural y económicamente.

Para lograr la reducción de los niveles de vulnerabilidad se requiere que Bogotá no siga siendo ajena a la planeación como herramienta para la prevención y mitigación del riesgo (que hasta el momento se ha venido limitando a la atención del evento).

El ordenamiento territorial debe cumplir un papel concluyente en la definición y promoción de un modelo de desarrollo urbano que considere las restricciones que generan las amenazas a las que se encuentra expuesta la ciudad. Debe existir un compromiso total y una coordinación con los municipios vecinos para frenar de manera categórica la construcción de vivienda ilegal en la ciudad y sus inmediaciones. Los materiales de baja calidad y las zonas periféricas donde son construidas estas viviendas son condiciones que generan aún mayor vulnerabilidad a desastres naturales.

Árboles por cada 100 habitantes en distintas ciudades.



Fuente: Observatorio Ambiental de Bogotá, 2010.

Protección Animal

En el propósito de lograr una Bogotá moderna y sostenible, la protección de los animales constituye un tema de toda la relevancia social, ambiental y cultural. Es evidente que esta condición no solamente se manifiesta en que los ciudadanos sean más conscientes y exigentes en lo que respecta al respeto a los animales, sino en los gobiernos locales. Cada vez es más frecuente que éstos últimos incorporen en sus marcos normativos leyes tendientes a la protección de los animales que permitan avanzar en la prohibición de prácticas de maltrato.

Bogotá debe ser una ciudad modelo en este sentido dando total apoyo y haciendo seguimiento detallado al proceso legislativo del Proyecto de Ley de Protección Animal que actualmente (año 2011) cursa en el Congreso de la República. Además, dentro de la política pública de protección animal del Distrito debe ser una prioridad la construcción de un centro de cuidado animal integral en donde se fomenten la tenencia y la adopción (principalmente de caninos y felinos). A través de este centro se deben implementar prácticas que promuevan el bienestar de la población animal en la ciudad tales como la vacunación, la esterilización y la implementación de sistemas de identificación de animales y propietarios.

No más Vehículos de Tracción Animal

Al igual que ha sucedido en otras ciudades colombianas, Bogotá debe dar cumplimiento a la ley y diseñar un esquema que permita retirar en el menor tiempo posible los más de 2 mil vehículos de tracción animal que circulan por sus calles. Este proceso debe estar acompañado de la formulación de proyectos productivos que garanticen la integración social y económica para las personas que hacen uso de esta modalidad de transporte no motorizado.



8

BOGOTÁ CULTURAL

CULTURA Y PATRIMONIO

La cultura y su diversidad es un recurso que origina, transforma y preserva la identidad, la ideología y la creatividad de los pueblos. Toda manifestación cultural entendida como el pensamiento y la producción artística necesarios para el desarrollo humano, es a su vez una poderosa fuente de cambios para la activación del ejercicio ciudadano y democrático en una comunidad. Más allá, en las sociedades de hoy, la cultura es un medio para la resolución pacífica e innovadora de conflictos a través del cual se puede mejorar la cohesión y la paz social. Asimismo, la cultura es la esfera en la que originan, preservan y transforman la identidad, ideologías y creatividad de las sociedades.

Existe plena evidencia de como las ciudades del mundo han alcanzado mayores niveles de desarrollo a través de la garantía del ejercicio cultural de sus habitantes. Asimismo, salvaguardar el patrimonio material e inmaterial es la manera de conservar la identidad cultural, permitiendo a las comunidades mantener la relación estrecha con su historia. Bogotá ha entendido la necesidad de construir cultura con y para sus habitantes. Hoy la ciudad se destaca por una oferta importante de actividades culturales y artísticas al servicio de sus ciudadanos. Sin embargo, el acceso y la participación de los bogotanos en estos eventos son aún escasos.

Para los bogotanos es fundamental comprender el arte, la cultura y el patrimonio como elementos constituyentes de una ciudad más digna y equitativa. Debemos todos reconocer la cultura como pilar del desarrollo social, económico y ambiental de la ciudad. Para lograrlo, las políticas distritales en estos temas deben estar orientadas a garantizar los derechos culturales de los ciudadanos. Al mismo tiempo, se deben ofrecer programas y proyectos que promuevan la responsabilidad de los bogotanos con su entorno y que conviertan a la ciudad en la capital creativa de América Latina.



Cultura y Entretenimiento

Bogotá cuenta con un importante sistema de medios y redes de oferta y consumo de cultura. Cuatro megabibliotecas, un alto número de librerías, editoriales, museos y galerías de arte hacen parte de la conjunto de medios y redes que presentan a la ciudad como una urbe potencialmente cultural. A pesar de la importante infraestructura y número de instituciones, no parece haber un trabajo colaborativo que permita consolidar una red de instalaciones y escenarios al servicio del arte, la cultura y el entretenimiento en la ciudad.

Gracias a esta importante infraestructura cultural y la visión política de pasadas administraciones distritales, la ciudad ofrece una amplia y muy variada oferta de eventos y espectáculos artísticos. Varios de estos programas son hoy espectáculos masivos, representativos de la identidad de la cultura bogotana.

El contexto anterior define para Bogotá un significativo avance en el reconocimiento de los derechos culturales de todos los ciudadanos. No obstante, los esfuerzos deben ser redoblados con el objetivo de hacer la cultura y su entorno más cercanos a toda la población. Se estima que menos del 20% de los bogotanos asiste habitualmente a actividades artísticas o culturales. Este es un gran reto para el Distrito quien está en la obligación de promover una ciudadanía culturalmente activa.

Medios y redes de oferta y consumo de cultura.

Museos	58
Megabibliotecas	4
Grupos de teatro	300
Librerías	619
Editoriales	294
Facultades de arte	8
Galerías	70

Fuente: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2011

Principales eventos culturales en Bogotá

	Periodicidad
Salón Nacional de Artistas Muestra la obra plástica de varios tipos de artistas y permite conocer las nuevas tendencias de la plástica nacional	Bianual
Salón Regional de Artistas de Bogotá Es el mismo concepto del Salón Nacional, pero a nivel regional	Bianual
Premio Luis Caballero Convoca a artistas mayores de 35 años y con una experiencia de más de 10 años. Las obras permanecen expuestas durante 10 meses	Trianual
Salón de Arte Joven Convoca a artistas menores de 35 años de todo el país	Bianual
Barrio Bienal Convoca a artistas de las diferentes localidades de la ciudad	Bianual

Bogotá Cultural

Festival Internacional de Jazz de Teatro Libre

Evento en que participan diferentes grupos de Jazz del país y del mundo

Anual

Lunadas

Conciertos organizados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Jueves de luna
llena

Temporadas de Ópera y Zarzuela

Ópera, zarzuela y opereta, interpretadas por artistas nacionales e internacionales en distintos teatros del país

Anual

Conciertos de la Orquesta Filarmónica de Bogotá

La Orquesta realiza conciertos todos los sábados en la Universidad Nacional

Durante todo el año

Festivales al Parque

Los festivales más destacados son: Rock al parque, Ópera al parque, Jazz al parque y Hip Hop al parque

Durante todo el año

Festival de Cine de Bogotá

Además de la producción nacional se presentan homenajes a cinematografías del resto del mundo

Anual

Festival Iberoamericano de Teatro

Evento al que acuden grupos de teatro de los cinco continentes

Bianual

Eurocine

Evento donde se congregan la mejor cinematografía europea

Anual

Festival de Verano

Comprende varios eventos culturales, deportivos y recreativos en varias partes de la ciudad y el parque Simón Bolívar

Anual

Fuente: Sistema Nacional de Información Cultural.



Bogotá: Capital Creativa

Bogotá tiene todo el potencial para convertirse en una de las capitales creativas más vitales del continente. Se debe gestionar la integración de la ciudad en la Red de Capitales Creativas de la UNESCO, al tiempo que se potencia su liderazgo en otras redes de ámbito regional como las pertenecientes al Sistema Iberoamericano de Cultura, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur.

El propósito de Bogotá como capital creativa necesita de una oferta de educación artística de calidad. La calidad integral en la educación se logra a partir de los primeros años de vida. La propuesta de ampliar la jornada escolar en colegios distritales va a permitir no solamente que los niños permanezcan más tiempo en sus planteles educativos sino también que ellos participen en espacios formales de desarrollo creativo. Parte de las horas adicionales que tendrá la jornada escolar deben ser usadas en programas de educación artística que incluyan talleres de expresión creativa. Todos los colegios del Distrito deberán contar con por lo menos un artista de profesión encargado de apoyar estos procesos (ver más detalles en el Capítulo 2).

Por otro lado, la promoción del buen uso del tiempo libre en los jóvenes bogotanos debe estar liderada por una estrategia para aumentar la participación en programas complementarios de recreación y expresión cultural. Música, teatro, danza y pintura serán entonces los temas para muchos de nuestros niños que hoy están expuestos a las garras de la delincuencia. Los mejores y más talentosos bogotanos en estos programas complementarios serán apoyados por el Distrito para continuar su carrera y convertirse en los artistas que requiere la Bogotá creativa.

La creatividad también debe ser bien remunerada. La generación de incentivos económicos y en reconocimiento para el sector cultural y artístico debe ser una prioridad. El apoyo a programas tales como Bogotá Tiene Talento son fundamentales para lograr que crezcan en convocatoria pero también en estímulos. Es función de las autoridades distritales involucrar a la empresa privada para que más que un patrocinador se convierta en un inversionista en el sector cultura. Esta interacción público-privada es la forma de garantizar mayores recursos para la financiación de la estrategia de posicionamiento competitivo de la ciudad en términos artísticos y creativos. Sin duda alguna, el liderazgo y protagonismo del recientemente conformado Instituto Distrital de las Artes será fundamental en el objetivo de consolidación de Bogotá como Capital Creativa en América Latina.

Cultura Local, Próxima y Descentralizada

En el cumplimiento del deber de garantizar el ejercicio de los derechos culturales a sus ciudadanos, el Distrito debe gestionar una alianza con las alcaldías locales para potenciar las organizaciones locales de cultura. Es a través de estas últimas que se puede desarrollar una verdadera oferta cultural variada y de calidad.

Casas de la cultura, casas teatrales, bibliotecas y salones comunitarios de barrios y localidades deben contar con el asesoramiento y acompañamiento de la Cámara de Comercio. Sus obras y actividades deben ser divulgados gratuitamente en medios de comunicación públicos y en muchos de los casos la ciudad debe comprar el total de productos para después ofrecerlos de manera gratuita a grupos tales como estudiantes, universidades, asociaciones de vecinos, adultos mayores, entre otros.

De esta manera se estaría ampliando considerablemente la oferta cultural gratuita en la ciudad, al tiempo que se promueve la participación de los bogotanos sin importar su condición social o económica en eventos de la mejor calidad artística.



Equipamientos para la Cultura y el Entretenimiento

Parte de la apuesta por el incremento de una oferta cultural plural e incluyente en Bogotá es el poder contar con escenarios para la práctica de estas actividades. La ciudad ya cuenta con un Plan Maestro de Equipamientos que hasta ahora parece quedarse corto en su ejecución. Es responsabilidad directa de la Administración gestionar las condiciones financieras, técnicas y de uso del suelo para generar espacios públicos multipropósito, versátiles y adaptables tanto a nivel distrital como a nivel local y barrial.

A nivel local es tan importante crear nuevos equipamientos como poder mantener en buenas condiciones los ya existentes. Es común encontrar casas culturales, teatrales y bibliotecas comunitarias en mal estado y con poca dotación. Y la realidad es que en muchos de estos casos se llega a dicha condición por falta de gestión más que por la carencia de recursos.

Asimismo, debe ser una condición primaria para los nuevos megaproyectos de vivienda en la ciudad el aportar al desarrollo sostenible en términos sociales y culturales. Es decir, este tipo de nuevos proyectos deben contar una oferta de equipamientos culturales y recreativos.

A nivel Distrital los bogotanos han venido reclamando la falta de un espacio de gran capacidad, adaptado especialmente para llevar a cabo eventos de alta categoría a los que se pueda asistir de manera masiva (v.g., conciertos, espectáculos artísticos, eventos deportivos). Surge entonces la necesidad de generar en la ciudad un escenario multipropósito que responda a las exigencias antes mencionadas y abra las puertas a atracciones artísticas, deportivas y culturales de nivel mundial que hasta ahora han sido ajenas para Bogotá. Una opción concreta de localización central para un espacio de estas magnitudes es la zona donde actualmente se encuentra ubicado el Coliseo Cubierto el Campín.

La construcción de este escenario multipropósito es la oportunidad para que Bogotá construya un edificio modelo, bajo las más recientes técnicas del diseño, los materiales y aprovechamiento de energía que implica la construcción sostenible. Es la oportunidad para que la ciudad pueda contar con un gran escenario referente de la arquitectura e ingeniería bogotana, que responda a los requerimientos internacionales en materia de dimensiones, sonido, accesibilidad, seguridad y multifuncionalidad.

Bogotá Cultural



Liderazgo Institucional

La ciudad requiere fortalecer la integración de la dimensión cultural a las políticas públicas del Distrito. Para lograrlo es determinante mejorar la capacidad del ente gestor encargado de liderar este tipo de procesos. Al igual que en todas las entidades distritales, debe ser prioridad para la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte el contar con personal calificado técnica y gerencialmente. De esta forma se logra interpretar los retos y las dinámicas del sector y potenciarlos hacia nuevas y mejores oportunidades al tiempo que se hace un mejor manejo de los recursos públicos.

El Observatorio de Culturas de Bogotá y el Instituto Distrital de las Artes son figuras que hay que potenciar como herramienta para orientar e ilustrar las políticas públicas en esta área en la ciudad. Para garantizar el éxito de su función, el Distrito necesita activar y consolidar el sistema de información de arte, cultura y patrimonio con el que cuenta Bogotá. Del desarrollo de dicho sistema depende que la ciudad pueda contar con información actualizada, validada y descentralizada de los movimientos y las transformaciones culturales en la Capital. Asimismo, este sistema debe ser el instrumento de cuantificación de los impactos de las políticas públicas culturales en la comunidad y fuente de información para la articulación de éstas con otros sectores de la Administración.

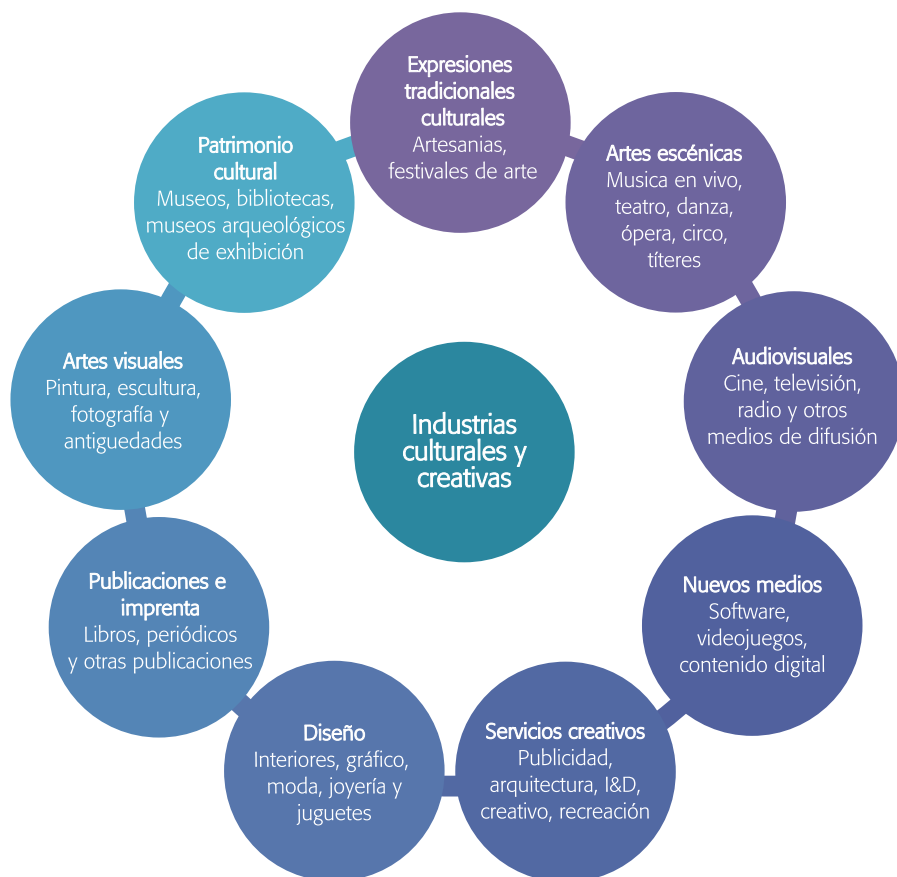
Incluir una dimensión transversal y permitir la participación activa de otros sectores del gobierno en las políticas de cultura, permitirá multiplicar el número de proyectos e iniciativas y abogar por mayores recursos que garanticen una Bogotá cultural y entretenida.

Empresas Creativas y Culturales

Las industrias creativas entendidas como el conjunto de actividades económicas basadas en la generación de bienes y servicios de carácter cultural o artístico representan actualmente un sector en continuo crecimiento. Su representación en el producto interno bruto de algunas de las grandes ciudades mundo es cada vez más significativa. Son distintas las manifestaciones consideradas como industrias creativas y culturales y esta diversidad es precisamente la que las potencia como importantes espacios de creación y generadores de desarrollo.

A pesar del reconocido crecimiento en el sector, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) menciona que la gran mayoría de países con economías en desarrollo no han logrado entrar en la dinámica de las industrias culturales y creativas. Según la UNCTAD la principal causa de esta situación es la debilidad de las políticas internas en estos temas.

Clasificación de industrias culturales y creativas.



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Para el caso específico de Colombia, y particularmente en Bogotá, falta aún consolidar una política orientada a la generación de incentivos tributarios que fomenten la inversión de recursos privados en cultura. Asimismo, estamos en mora de establecer una política que

incluya estrategias para disminuir los costos relacionados con la comercialización, circulación y distribución de bienes y servicios culturales, y provea mayores opciones de formación artística y cultural en la educación básica y universitaria. Una política que tenga en cuenta la creación de este tipo de incentivos beneficiará el emprendimiento de empresas creativas mejorando de esta forma la cobertura y calidad de la oferta de servicios culturales en la ciudad.

La apuesta decidida por el desarrollo de las industrias creativas y culturales debe estar articulada con la política distrital de desarrollo económico y competitividad. El fortalecimiento de alianzas público privadas y la apertura de líneas de crédito especializadas son estrategias para la consolidación del sector en la economía bogotana.

La promoción de los bienes y servicios culturales producidos en el Distrito debe potenciarse mediante redes y plataformas de circulación nacionales e internacionales que permitan proyectar los artistas de nuestra ciudad. En este sentido, El Distrito debe cumplir esta labor en alianza con embajadas, organizaciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales.

Cultura para la Cohesión Social y la Convivencia Pacífica

Bogotá es una ciudad altamente diversa desde la perspectiva socio cultural. La integración de distintas razas, cultos, religiones y sexos es valorada como una de sus mayores riquezas sociales. Aunque las políticas distritales deberían apuntar al total reconocimiento y promoción de la diversidad cultural de la población, solamente a partir de la reforma del Sistema Distrital Cultural en el año 2007, se han venido generando espacios de deliberación, participación y control social para distintas poblaciones. Aún falta garantizar una mayor representatividad de la comunidad en dichos espacios, de tal forma que sean un verdadero mecanismo participativo en torno a la interculturalidad, la convivencia y la identidad de las personas en sus comunidades.

La ciudad debe ofrecer a sus habitantes la libertad de tener y expresar su identidad cultural y la posibilidad de crear bienes y prácticas culturales. Al mismo tiempo es responsabilidad de la Administración promover condiciones de equidad, diversidad y dignidad para garantizar el libre acceso a bienes y servicios culturales de calidad para todos los ciudadanos.

Bogotá debe trabajar por lograr la total apertura de la ciudadanía a reconocer, convivir y dialogar con diversas formas y modos de expresión cultural a través de una mayor y fortalecida participación de poblaciones minoritarias en los asuntos culturales y transversales

del desarrollo de la ciudad. Parte de la estrategia para lograr una ciudad diversa e incluyente debería ser el acompañamiento al sistema legislativo para liderar una serie de proyectos normativos tales como la ley que ratifique la Convención para la Protección de la Diversidad promulgada por la UNESCO.

Bogotá es una ciudad donde habitan y conviven diversas formas de expresión cultural, muchas de estas provenientes de otras regiones del país y del mundo. Es un deber de la ciudad el reconocer y celebrar simbólicamente las diferencias de género, clase, origen regional y opción sexual. A través de sus instituciones y de manera oficial el Distrito debe apoyar con recursos y apoyo logístico la celebración de las distintas ferias, fiestas y eventos culturales de orden regional en Bogotá.



Política de Artistas y Artes

La política cultural del Distrito debe también propender porque los artistas tengan plenas garantías y oportunidades para el desarrollo de su labor al tiempo que puedan mejorar sus condiciones de calidad de vida. Esto se logra definiendo plenamente deberes y derechos de la industria del arte y todo aquel que vive de ésta. Parte de las mencionadas garantías deben consistir en el desarrollo de mecanismos para fomentar la formalización de la labor de los artistas mientras se simplifican los trámites y permisos para el ejercicio de la actividad. Esta es parte de la estrategia para lograr una mayor estabilidad laboral en los artistas pero además para garantizarles los beneficios del acceso a seguridad social e historia financiera.

Para el caso específico de los grupos teatrales locales, la directriz de la política distrital debe ser el facilitar los requerimientos para la presentación de sus actos, incluyendo revisar los requisitos de orden fiscal descontados del recaudo correspondiente a taquillas.

En el Distrito Capital los artistas, actores, músicos, bailarines y personajes del entretenimiento deben recibir total apoyo para agremiarse y trabajar de manera conjunta para el cumplimiento de sus contratos. A través de activos como el Canal Capital, se puede promocionar la participación de artistas locales en programas, eventos y espectáculos.

Además de esto, la política debe garantizar la sostenibilidad y calidad de las producciones artísticas a través de la activación del Fondo Distrital para las Artes, el cual debe ser administrado por el mismo Distrito y debe promover la participación de fondos mixtos para la cultura. De esta manera, el Fondo para las Artes será la vía para generar préstamos condenables que viabilicen financieramente distintos procesos productivos de la cultura y el arte: productores independientes, escuelas y academias de formación artística, salas de teatro concertadas, festivales locales y distritales, estudios de grabación, casas de cultura y fundaciones.

Este Banco Distrital de las Artes podría facilitar el mejoramiento de la calidad de vida no solo del artista sino la forma de hacer arte en la ciudad convirtiendo a Bogotá en pionera no solo en Colombia sino en América Latina en mejorar la calidad de vida de los artistas desde el Distrito a través de la generación de tarjetas de crédito, ahorros y préstamos para acceder a vivienda propia, acceso a créditos para vehículos, entre otros.

Los recursos para la factibilidad de este proyecto pueden estar en los impuestos que se le cargan de forma equivalente año tras año a la cultura y los cuales no llegan a reinvertirse. Al mismo tiempo, el Banco debe tener la posibilidad para que los artistas y las organizaciones

que inviertan para mejorar la infraestructura de las salas o en actividades culturales y que generen empleo sostenible a largo plazo puedan condonar un porcentaje de sus deudas.

Canal Capital

El Canal Capital es un recurso público invaluable que debe ser utilizado como plataforma de información y comunicación entre la ciudad y sus ciudadanos. La optimización del funcionamiento del canal requiere que se defina una visión a largo plazo en la que se incluya un concreto plan de trabajo orientado a maximizar los beneficios de este importante medio.

Actualmente, según cifras del Observatorio de Culturas, la mitad de la población bogotana ve el Canal Capital, pero solamente el 15% de estas personas tienen recordación del nombre de algún programa específico. El nuevo plan de trabajo del Canal debe estar orientado a posicionarlo como el medio de televisión regional líder en el país.

Una tarea pendiente para Bogotá ha sido la modernización tecnológica del canal. Los recursos para lograrlo deben salir de la venta de publicidad y espacios en el mismo canal pero además de la gestión de convenios con instituciones privadas y académicas que permitan poner al servicio de éstas las instalaciones del canal y en contrapartida recibir equipos de última tecnología en producción.

Parte fundamental de dicha modernización incluye la utilización de sistemas de producción audiovisual orientados hacia internet y dispositivos móviles. De esta forma el canal puede presentarse como un medio interactivo de generación espontánea de contenidos creativos propios de la idiosincrasia bogotana. El Canal Capital debe ser la ventana de la Nueva Bogotá ante el mundo.

Debe ser función misional del Canal Capital aportar en la construcción de la identidad y valores colectivos de la ciudad. El Canal debe ser un medio de comunicación permanente para los bogotanos a través de programas de formación masiva en artes, manualidades e idiomas y de divulgación de una cartelera de eventos culturales y deportivos. Asimismo, deben realizarse a través del Canal ferias televisivas de ofertas de empleo técnico y profesional.

La clave para convertir el Canal en un medio cercano al ciudadano es descentralizar muchos de sus contenidos. Debe implementarse la figura de programas de participación ciudadana en cada una de las 20 localidades del Distrito. Estos programas son la opción para que las personas conozcan sobre sus barrios y localidades, pero también son la oportunidad para

Buen Gobierno para Bogotá

que los medios comunitarios y los jóvenes emprendedores en temas de comunicación, periodismo y producción en medios, puedan tener un espacio en televisión nacional realizando ellos mismos dichos programas.

La modernización y diseño de una visión a largo plazo para el Canal Capital debe ser liderada directamente por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. Sin embargo, este debe ser un proyecto al que se integren de manera transversal otros sectores de la Administración Distrital con el objetivo de darle el posicionamiento que se merece.

Bogotá Cívica y Amable

No se puede discutir que durante la década de los años noventa Bogotá vivió un proceso cívico muy importante que tuvo un impacto significativo en el actuar cotidiano de sus habitantes. Este proceso, liderado por los gobernantes de turno, estuvo además acompañado de proyectos urbanos y de recuperación de espacios que generaron nuevas motivaciones para la ciudad. Dichas motivaciones fueron traducidas en acciones de respeto a la autoridad, cumplimiento de normas básicas de convivencia y mejor comportamiento en las calles.

Sin embargo, en los últimos años la ciudad parece haber perdido el terreno ganado. Según el programa Bogotá como Vamos, más de la mitad de los bogotanos cree que en la ciudad no se respetan las normas de tránsito, así como tampoco hay interés por conservar los bienes públicos. La misma organización hace énfasis en el hecho de que al 60% de los ciudadanos no le preocupa incumplir normas básicas de tránsito o convivencia porque sabe que no serán sancionados.



Los notables problemas de corrupción que ha experimentado la ciudad durante la Administración Moreno han tenido un impacto significativo en su institucionalidad, fundando de esta forma un sentimiento generalizado de desconfianza y poca credibilidad en las instituciones y su capacidad de gestión. A pesar de esta situación, somos los ciudadanos los que decidimos qué comportamiento asumir. De nosotros mismos depende la calidad de la relación que tenemos con nuestra ciudad y con los demás ciudadanos.

Es urgente que desde la Alcaldía Mayor de la ciudad se lideren procesos participativos para recuperar la confianza perdida y lograr una Bogotá cívica, amable y colaboradora. No se trata solamente de incrementar las sanciones para quienes incumplan las normas. Este es un desafío de mayores proporciones, que comprende además distintos proyectos educativos y culturales de participación comunitaria.

En este sentido es fundamental el apoyo a las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Acción Local y asociaciones de vecinos para promover desde los barrios y localidades un entorno saludable y sostenible, basado en la legalidad como principal activo. Igualmente, Bogotá debe apuntarle a la creación de un Centro de Pensamiento Urbano en el que participen distintos sectores de la administración de manera transversal (planeación, hábitat, educación y cultura por ejemplo). La función de este Centro sería gestionar proyectos de cultura ciudadana en la ciudad orientados a promover la convivencia y prácticas culturales sostenibles. Al tiempo que se motiva la activa participación de la comunidad en procesos de definición de políticas públicas locales.

Patrimonio Cultural

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el patrimonio es el legado que recibimos del pasado, aquello que vivimos en el presente y lo que transmitimos a las generaciones futuras. Esta definición permite comprender que el patrimonio cultural no es solamente un conjunto de monumentos, sino un espacio vivo donde se construyen identidades necesarias para la construcción de país y de ciudad.

Las recientes políticas distritales en patrimonio han estado orientadas a la recuperación y protección de la memoria histórica capitalina. En este sentido la declaratoria como monumentos nacionales o distritales de un importante número de bienes de interés cultural ha sido clave en este proceso. Los esfuerzos realizados para la reparación física de estos bienes han favorecido que parte de la memoria histórica en bogotana no quede en el olvido.

Bienes históricos perdidos en Bogotá - ejemplos



Bogotá Cultural

En Bogotá se encuentran más de 150 monumentos o bienes declarados de interés nacional y que hacen parte del inventario de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura. Asimismo, se estima que en Bogotá hay cerca de 7,000 inmuebles de interés cultural. 2,000 de estos ubicados en el centro histórico de la ciudad, de los cuales 1,400 han sido declarados como bienes de conservación.

A pesar su riqueza en patrimonio histórico y de los esfuerzos por su recuperación, el compromiso de la ciudad en este aspecto debe ser mayor. No es una posibilidad para el Distrito repetir historias de pérdida de espacios propios de la identidad bogotana tales como la casa del fundador de Bogotá Gonzalo Jiménez de Quesada y la casa de Policarpa Salavarrieta “la Pola”. La primera es hoy un espacio comercial dedicado a la venta de libros y la segunda fue convertida en casa de habitación privada.



Casa de la Pola, actualmente residencia privada.

La construcción de la política para el patrimonio cultural en la ciudad debe ser retroalimentada con el actuar de los sectores privados y la academia, al tiempo que se nutre con las opiniones y conceptos de la comunidad en un proceso participativo. Estos procesos constructivos deben

ser liderados por el mismo Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC) y deben estar encaminados hacia la protección, estudio y promoción del patrimonio tangible e intangible y los bienes de interés cultural de Bogotá.

La descentralización y el fomento del patrimonio local debe ser también una prioridad en la política pública. La gestión del patrimonio de Bogotá ha priorizado siempre el centro de la ciudad, olvidándose de las localidades y su memoria histórica. Es función del Distrito la promoción en los ciudadanos de la historia y valores culturales de la localidad en donde viven. Para lograrlo se deben apoyar financiera y logísticamente distintos eventos conmemorativos de las tradiciones y festividades de cada localidad y de esta forma promover la integración en valores comunes.

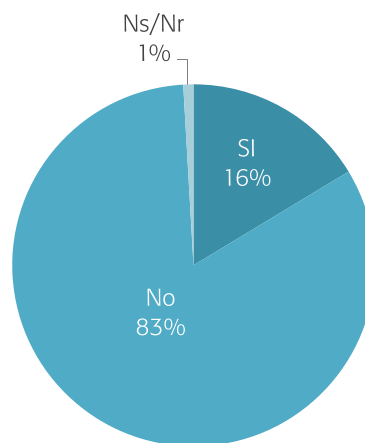
Una actividad que contribuiría al fomento del patrimonio local es la creación de rutas pedagógicas gratuitas cuyo recorrido implique la visita a los más representativos bienes culturales locales y distritales. Estas rutas estarían disponibles para colegios y universidades donde además se dará una cátedra en patrimonio, pero también son una estrategia para incrementar el turismo cultural en la ciudad.

La articulación de los sectores público, privado y academia también es fundamental en el apoyo conjunto a iniciativas de investigación y programas de aprendizaje y divulgación del patrimonio. La integración de los tres sectores optimizará la consecución y la gestión de recursos exclusivos para estas actividades. En los procesos de promoción y divulgación del patrimonio cultural, se debe utilizar ampliamente las posibilidades que ofrecen medios de comunicación públicos tales como el Canal Capital. Asimismo y con la autoría del IDPC, se debe generar un catálogo público de bienes de interés cultural en la ciudad de tal manera que los ciudadanos tengamos una fuente de información cercana y práctica para la identificación de este tipo de edificaciones.

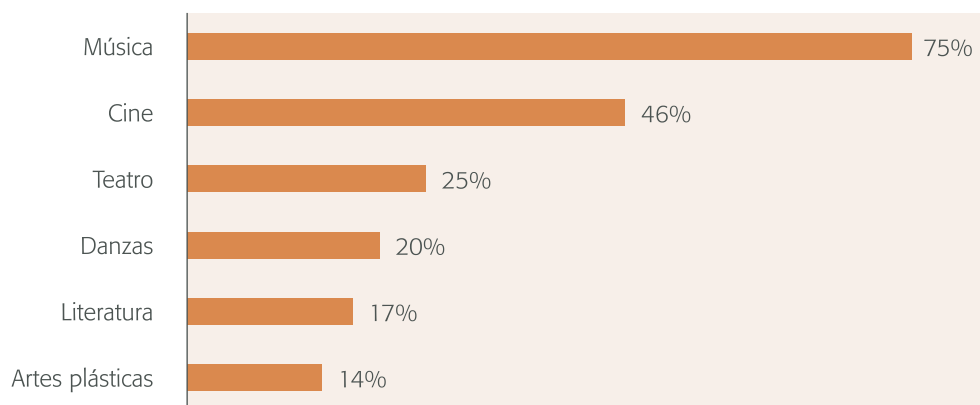
A través del conocimiento de nuestro patrimonio, la ciudad estará consolidando su identidad cultural. Esta es la manera de proteger aquello que nos identifica y que identificará a las generaciones futuras.

Resultados Encuesta Bienal de Cultura Bogotá 2009

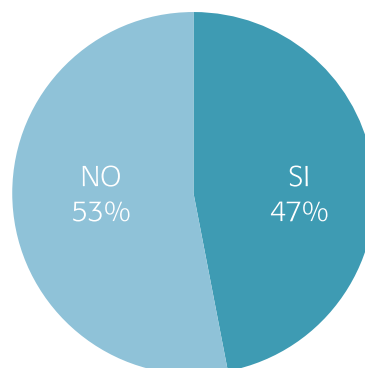
¿Practica actualmente alguna actividad artística?



De las siguientes áreas artísticas ¿Cuáles son las dos que más le gustan?

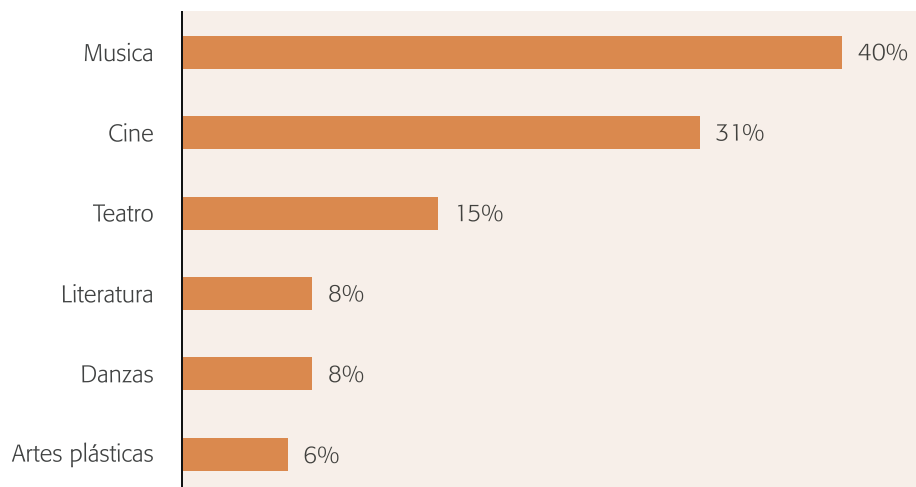


¿Usted ve canal capital?

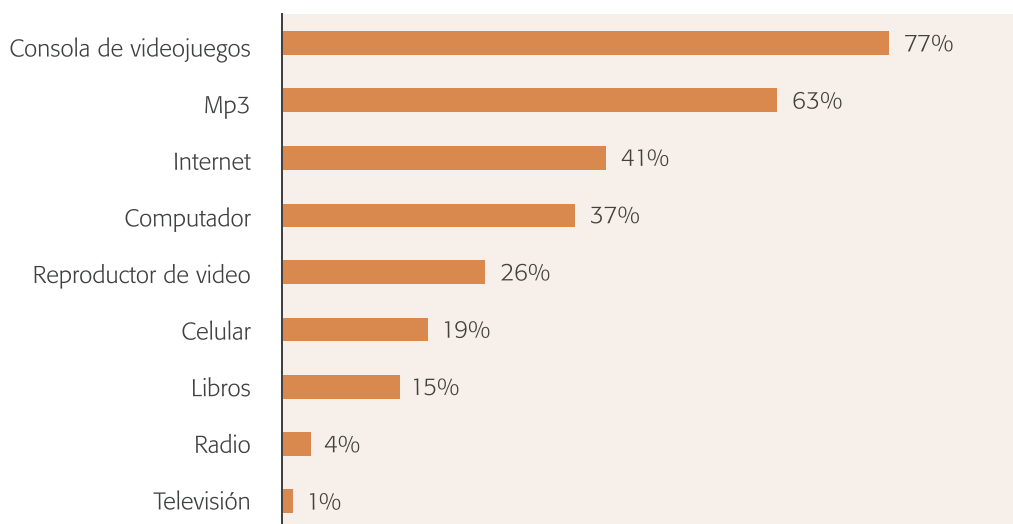


(Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

¿Asiste a este tipo de actividades? - Si

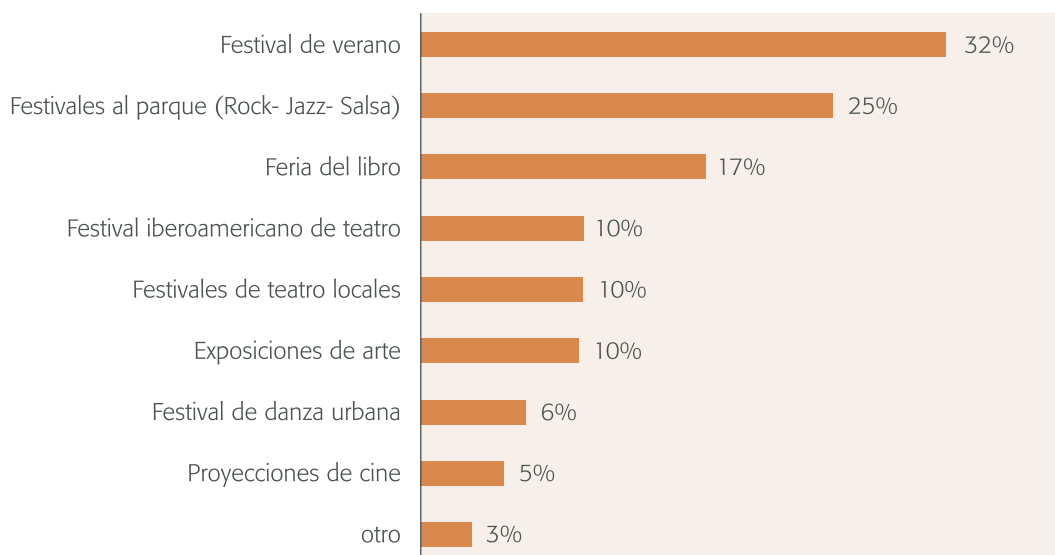


Actualmente no tiene acceso a:

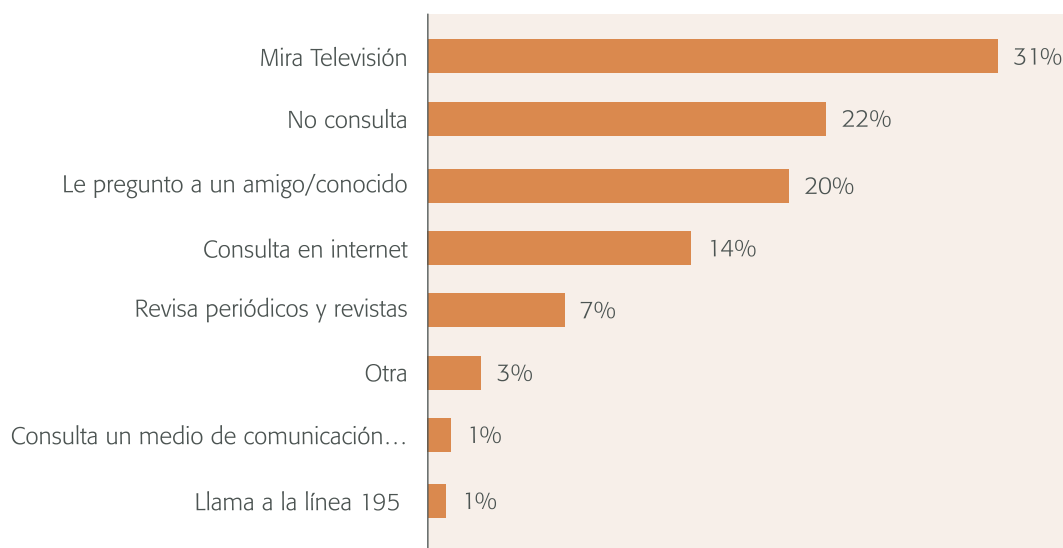


(Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

¿A qué actividades o eventos artísticos y/o culturales gratuitos de Bogotá usted ha asistido?



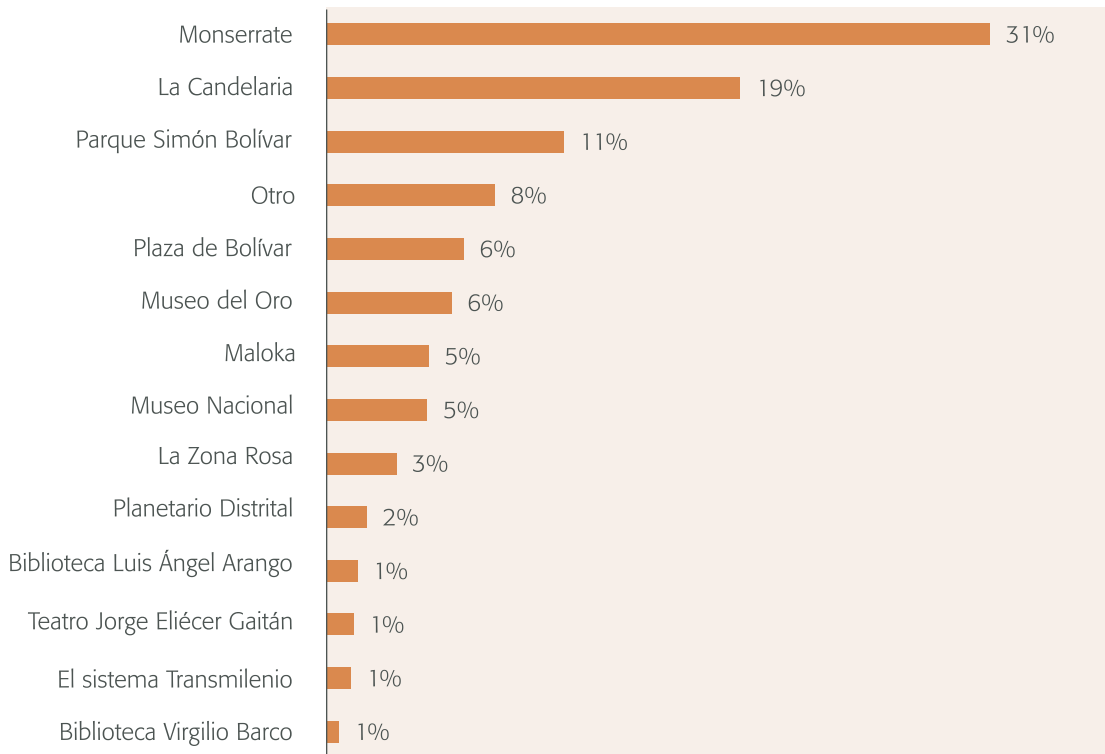
Cuando usted decide asistir a una actividad artística o cultural ¿Cómo o dónde se informa principalmente de la programación?



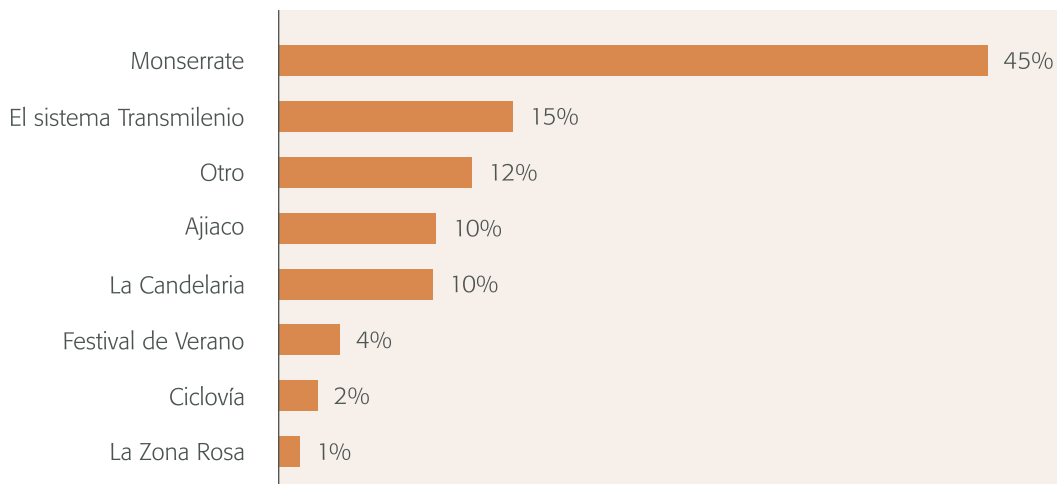
(Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)

Buen Gobierno para Bogotá

Si un visitante quisiera conocer Bogotá, dígame un sitio a donde usted lo llevaría o le recomendaría ir



Para usted ¿Qué identifica mejor a Bogotá?



(Valores ajustados por los autores para dar un manejo apropiado de cifras significativas)



Iglesia del 20 de Julio

9

FINANZAS PÚBLICAS
Y TRANSPARENCIA DEL GASTO

FINANZAS PÚBLICAS Y TRANSPARENCIA DEL GASTO EN BOGOTÁ

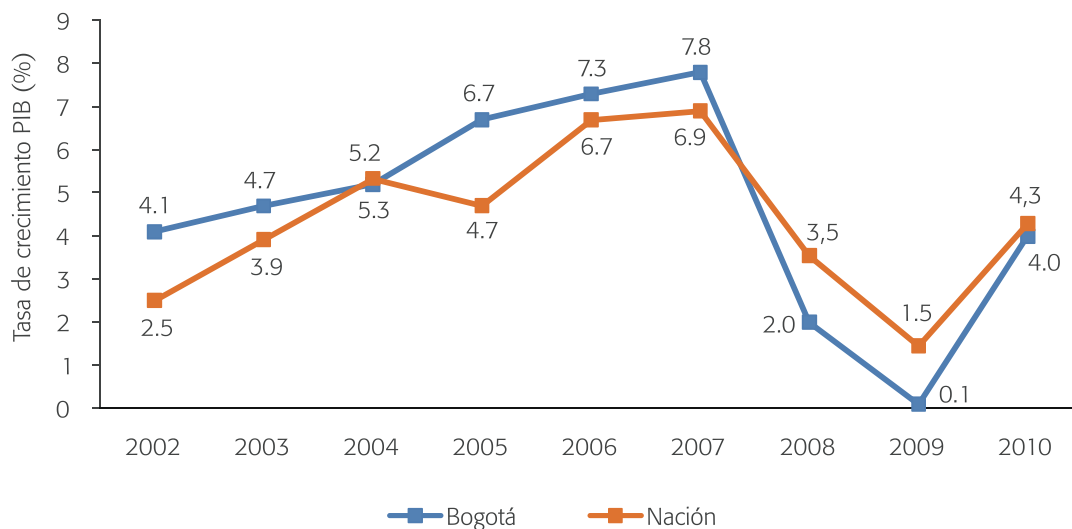
Durante los últimos años Bogotá se ha caracterizado por su estabilidad financiera. Esta condición le ha permitido realizar importantes inversiones que a su vez han representado cambios estructurales y significativos en aras de convertir a la ciudad en un centro metropolitano moderno, competitivo, y con capacidad de enfrentar los desafíos del mundo globalizado. En este contexto, el análisis de las finanzas públicas es una herramienta fundamental para definir el horizonte así como las perspectivas y metas que la ciudad puede proponerse, identificando las prioridades y alternativas de inversión y financiación.

Antecedentes y Contexto Actual de las Finanzas Públicas

Las tendencias históricas de crecimiento económico de la ciudad han sido similares a las del resto del país, siendo típico que las tasas de crecimiento de Bogotá sean más altas que el promedio de la nación. Esta condición sin embargo, dejó de observarse a partir del año 2008. La contribución de Bogotá al PIB nacional ha sido superior al 25% desde inicios de la década del 2000.

El PIB de Bogotá tuvo una creciente recuperación luego de la crisis de 1999, alcanzando el mayor crecimiento en el 2007 con un valor del 7.8%. Sin embargo, en el 2009 se presentó una fuerte desaceleración en el contexto de la crisis financiera internacional, la cual tuvo efectos negativos en la economía del Distrito en especial en los sectores de industria, comercio y transporte. El crecimiento en 2009 fue inferior al 0.2%. Para el año 2010 se presentó una recuperación sectorial, una mayor dinámica del consumo de los hogares, y un incremento en los niveles de confianza del empresariado.

Crecimiento del PIB de Bogotá y del PIB nacional.



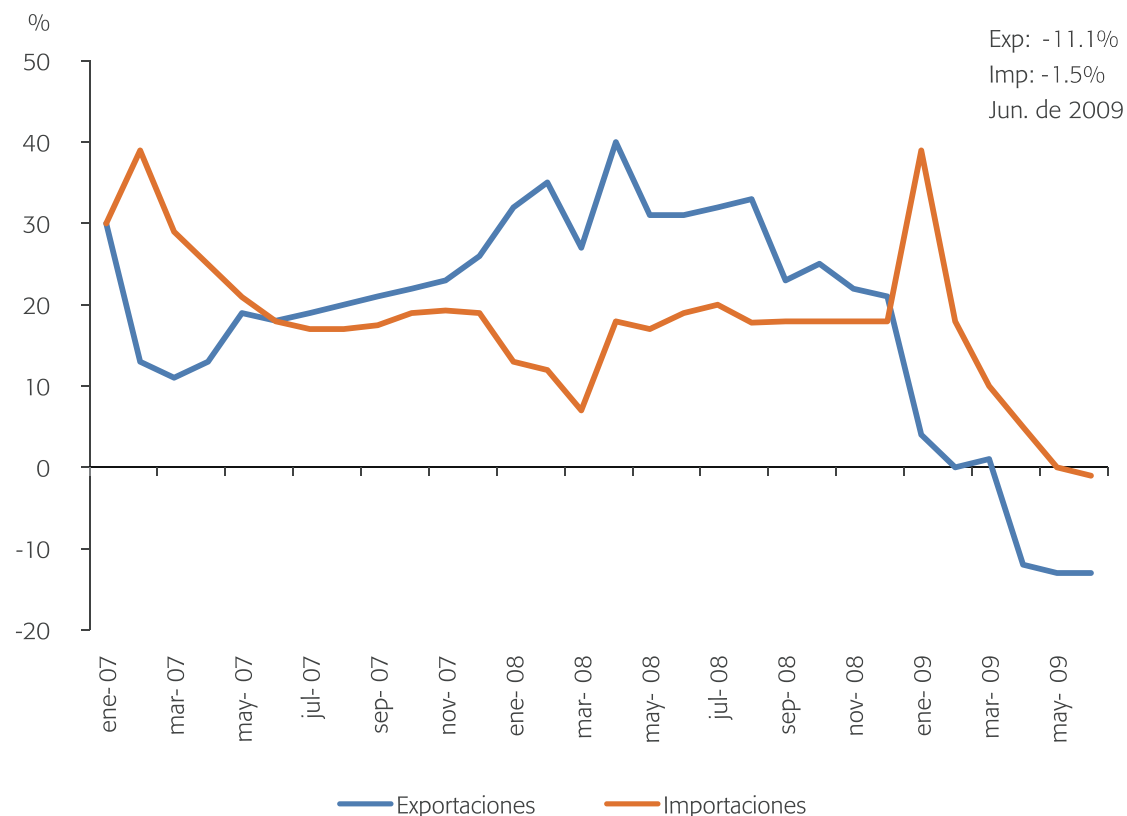
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2010.

Balanza Comercial

Durante el 2009 Bogotá exportó unos 2,800 millones de dólares (FOB), representando una caída de cerca del 20% con respecto al 2008. Ese mismo año las importaciones fueron de cerca de 14,000 millones de dólares (CIF) registrando una disminución del 3% con respecto al período inmediatamente anterior.

Los principales socios comerciales en lo que respecta a exportaciones para inicios del 2009 fueron Venezuela, con una participación del 33%, Estados Unidos con el 16% y Ecuador con el 11,5%. En el 2010 se disminuyeron las exportaciones a Venezuela en cerca de un 60% y Estados Unidos pasó a ocupar el primer lugar con una participación del 22% del total del mercado. Los principales sectores de exportación en el 2009 fueron textiles con el 13%, otros químicos (15%) y alimentos (8.5%).

Variación de las exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) de Bogotá.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2010

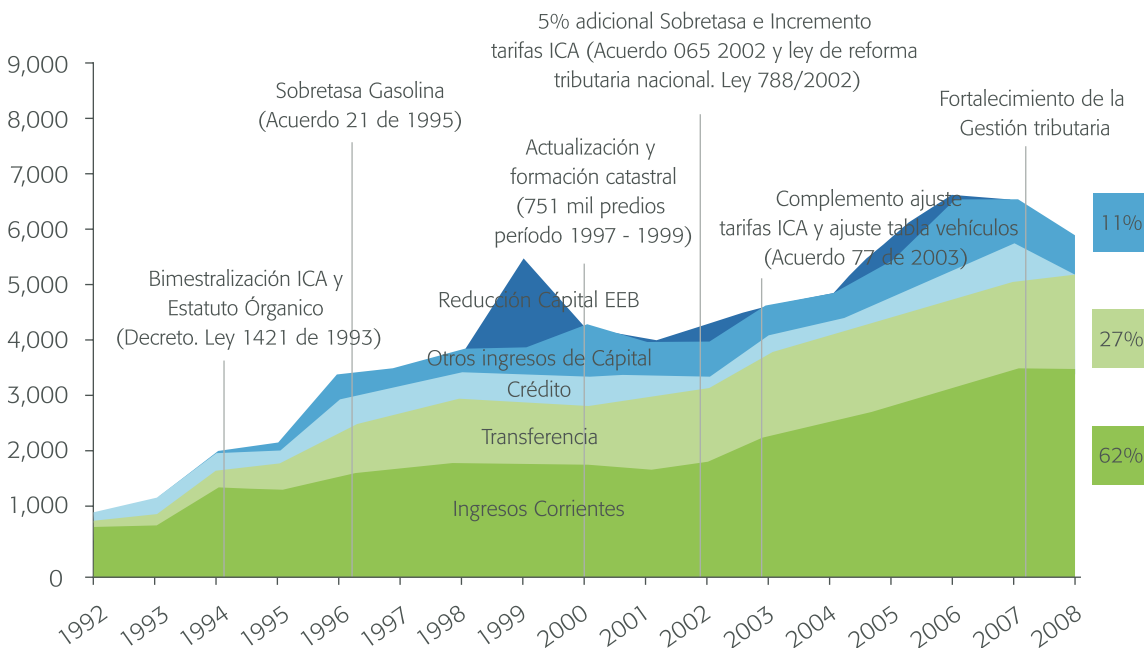
Buen Gobierno para Bogotá

En el primer semestre de 2010, Estados Unidos y China fueron los principales proveedores de los empresarios bogotanos, con una participación de 37% del total de importaciones de la ciudad, seguidos de México con el 9% y Brasil con un 6%. Las importaciones se concentraron en maquinaria no eléctrica y materiales de transporte, con una participación de 29% del total importado por la ciudad. En el año en referencia las importaciones de químicos industriales crecieron 30% y las de maquinaria eléctrica un 28%. Estos movimientos suelen interpretarse como señales de recuperación económica de una ciudad.

Balance Financiero

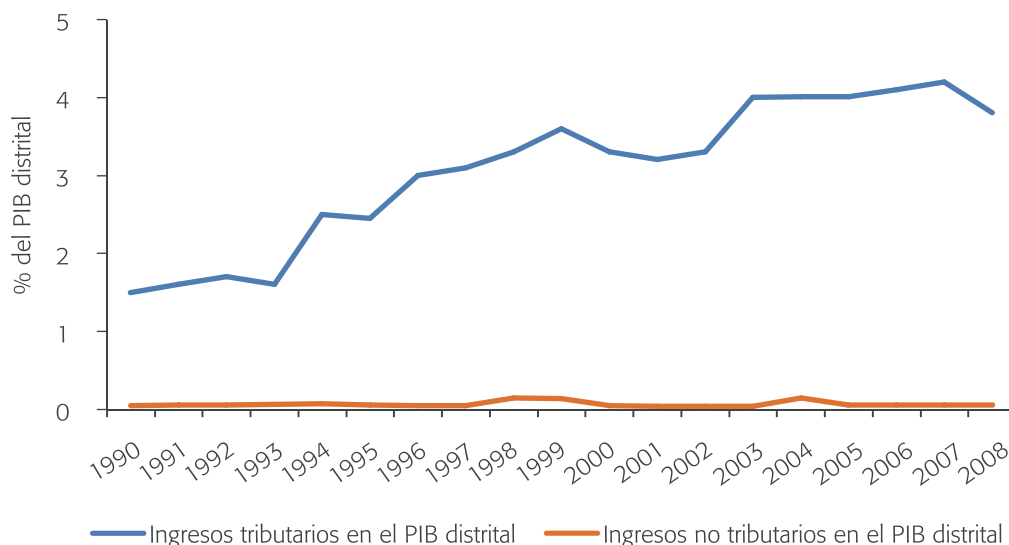
Los ingresos de Bogotá están conformados por ingresos corrientes, transferencias e ingresos de capital. El total de ingresos para el 2009 fue de cerca de \$6.7 billones de pesos con un crecimiento del 4% frente a 2008. Los ingresos corrientes son los de mayor importancia para la capital, representando el 62% del total. Las transferencias aportan el 30% y los ingresos de capital el 8%.

Evolución de los ingresos 1992-2008.



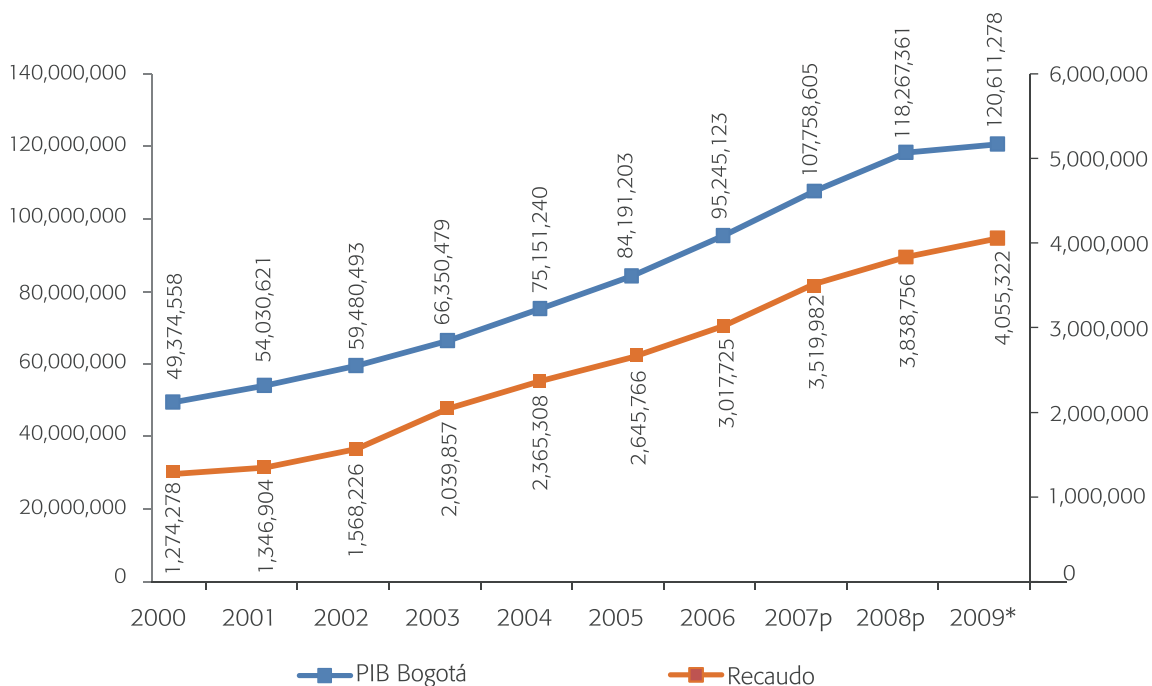
Fuente: "La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria, caso Bogotá". María Camila Uribe.

Ingresos tributarios y no tributarios del Distrito.



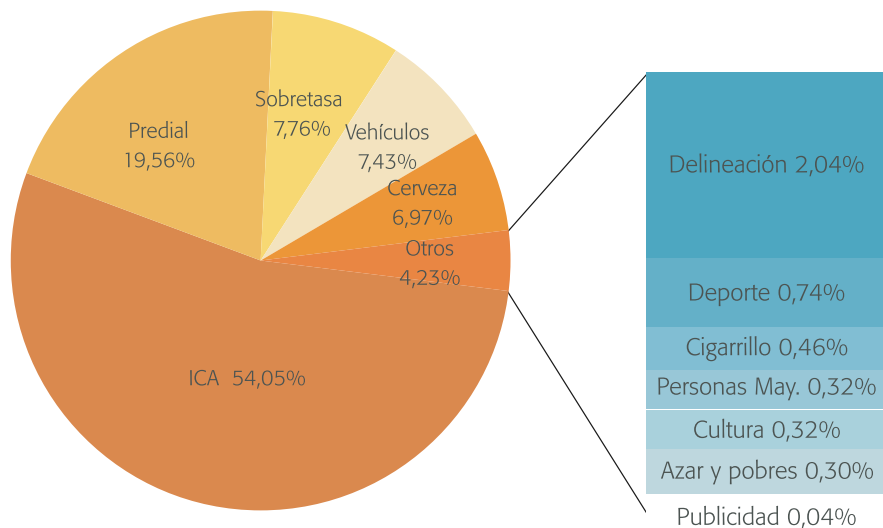
Fuente: La inversión en el Distrito capital. Ejecución presupuestal del Distrito Capital 1990-2008 (CUADERNO No. 6).

Ingresos tributarios y PIB de Bogotá (valores en millones de pesos).



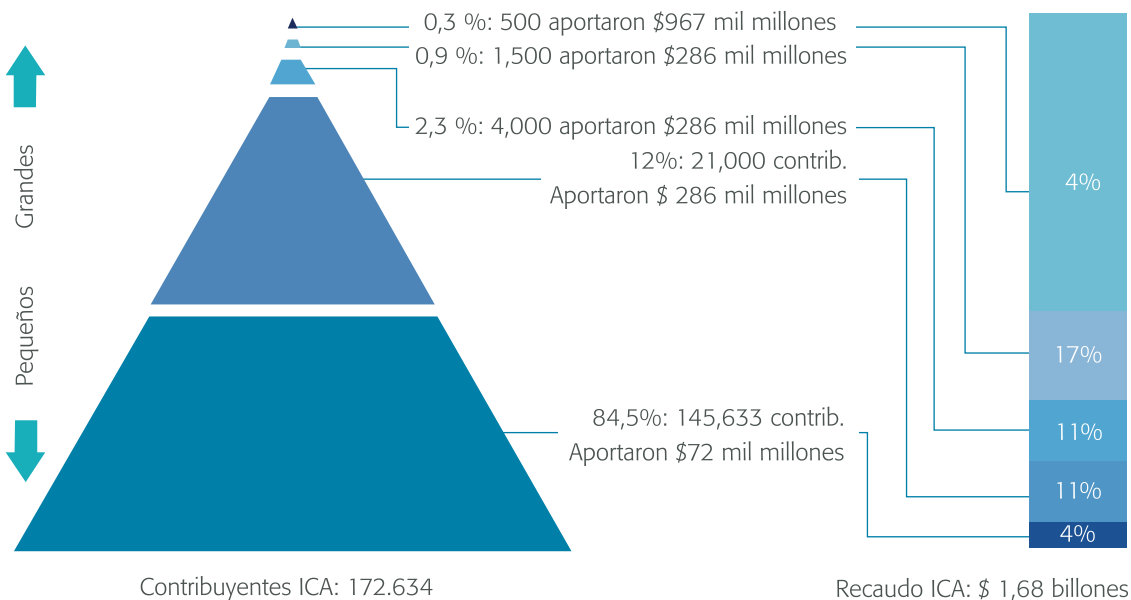
Fuente: Modernización del Estatuto Tributario. Secretaría Distrital de Hacienda. Alcaldía de Bogotá, 2010.

Impuestos en Bogotá D.C.



Fuente: Presentación Modernización del Estatuto Tributario. Secretaría Distrital de Hacienda. Alcaldía de Bogotá 2010.

Contribuyentes ICA en Bogotá.



Fuente: Presentación Armonización tributaria. Alcaldía de Bogotá. Mayo 21 de 2010

Los ingresos corrientes están compuestos por los ingresos tributarios y los no tributarios, en donde los primeros constituyen la mayor parte. Los ingresos tributarios han tenido una tendencia al alza desde 1990 pero registrando caídas entre 1999 a 2001 y entre 2008 y 2009 como resultado de efectos secundarios de crisis financieras de carácter internacional. Los ingresos no tributarios han permanecido relativamente constantes desde 1990 y se encuentran representados por multas, impuesto a los combustibles, cobros por semaforización y otros.

Es importante anotar que aunque los ingresos corrientes han tenido una tendencia al alza, los cambios sustanciales registrados en el período de análisis han sido producto no solo del mejoramiento de la economía en el mediano plazo sino también de reformas legales tales como la entrada en vigencia del Estatuto Orgánico de Bogotá. Este último hizo posible que a partir de 1993 se incorporaran ajustes en los impuestos más importantes tales como el predial unificado y el impuesto por industria y comercio (ICA). Adicionalmente, se han llevado a cabo actualizaciones catastrales, ajustes tarifarios y sobretasas a la gasolina.

Sobretasa a la Gasolina e Impuesto Predial

De acuerdo al estudio realizado para la actualización catastral en el año 2009, el 90% de los predios en Bogotá (1.7 millones) no habían sido actualizados desde el 2004, afectando de esta forma el nivel de recaudo del Distrito. En el periodo 2009-2011 se realizaron permanentes esfuerzos de actualización catastral. En total se han actualizado 2.1 millones de predios urbanos pertenecientes a 973 sectores de la ciudad.

Según dicha actualización, el 70% de los predios son residenciales y se concentran en los estratos 2 y 3. El 17% de los predios son depósitos y parqueaderos, mientras que el 11% son establecimientos comerciales. Entre los años 2006 y 2010 cerca de 28 mil predios residenciales cambiaron su uso a destinación comercial.

En lo que respecta a la sobretasa de la gasolina que se cobra desde 1996, se observa una disminución del recaudo en el año 2007 debido a la utilización de la mezcla gasolina-etanol que es de carácter obligatorio por disposiciones del Gobierno Nacional como parte de su política de diversificación de la canasta energética. La disminución en el recaudo obedece a que el porcentaje que representa el etanol (10% de la mezcla) se encuentra libre del impuesto en referencia. En este sentido se destaca el impacto negativo desde el punto de vista de los ingresos del Distrito asociado con la promoción del uso de biocombustibles en el país.

Contribución por Valorización

La contribución por valorización corresponde a un ingreso no tributario que no es una renta recurrente sino de tipo ocasional. Por esta razón, rara vez se refleja en los análisis fiscales del Distrito. Sin embargo, su importancia ha sido preponderante para el desarrollo de la infraestructura de la ciudad y por ende es merecedor de un análisis particular.

A finales de los años 60 la contribución por valorización alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá. A principios de la década de los 80 esta cifra subió al 24% para luego verse relegada por ingresos de otras índoles. Durante los últimos años la Administración Distrital ha vuelto a darle importancia a esta figura de tal forma que según lo establecido en el Acuerdo 180 de 2005, la ciudad cuenta con un cobro autorizado (desde el 2009 hasta el 2015) de más de 2 billones de pesos que será pagado por un total de 1.5 millones de predios. Esta cifra representa el 50% de los ingresos tributarios del Distrito y es casi tres veces el recaudo anual por concepto de impuesto predial.

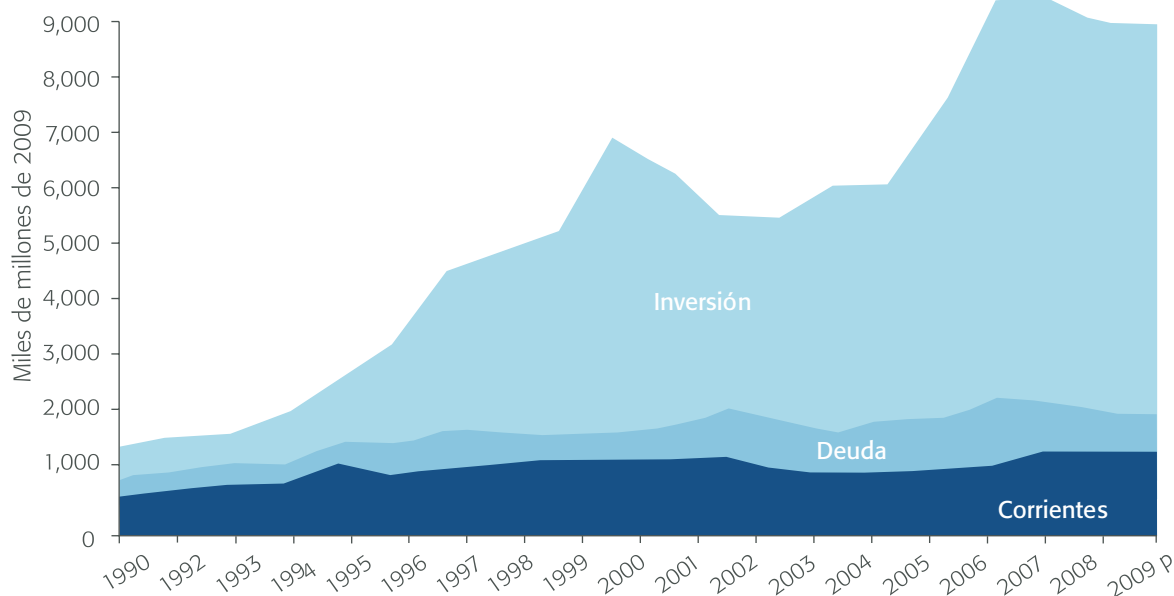
Ingresos de Capital

Los ingresos de capital están compuestos por los rendimientos financieros y los excedentes y utilidades de empresas tales como la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y la Empresa Telefónica de Bogotá (ETB). Durante los años 1999 y 2005 este tipo de ingresos fueron particularmente importantes debido a las participaciones de la ETB y la descapitalización de la EEB. Esto último generó un ingreso equivalente al 2.9% del PIB de la ciudad en 1999 y se encuentra asociado con un incremento de un punto del PIB entre 2005 y 2007. En el año 2008 los ingresos de capital del Distrito disminuyeron 25% en términos reales. En el corto y mediano plazo no quedan muchas opciones para recibir aportes extraordinarios como los antes expuestos aparte de alguna intervención o transformación de la Empresa de Acueducto.

Gastos del Distrito

Los gastos del Distrito se pueden dividir en tres grupos: gastos corrientes o de funcionamiento, gastos de inversión, y el servicio de la deuda. En el periodo comprendido entre 1990 y 2000 el gasto total de Bogotá se triplicó, pasando del 3% al 9% del PIB distrital. En el año 2009 Bogotá gastó 7 billones de pesos, equivalentes a un crecimiento nominal del 13% con respecto al año inmediatamente anterior. La ejecución presupuestal del gasto total en el 2009 fue del 95%.

Evolución de los gastos totales de la Administración Distrital.



Fuente: "Armonización Tributaria". Alcaldía de Bogotá. Mayo, 2010.

Gastos de Inversión

El gasto en inversión ha sido la prioridad del Distrito, pasando de representar el 30% del gasto total en 1992 a cerca del 75% del gasto en el año 2007. En 2008 y 2009 los sectores en donde se realizó una mayor inversión fueron movilidad, educación y salud; alcanzando una contribución conjunta del 70% del gasto realizado por la Administración. En 2009 se invirtieron 2.4 billones de pesos en movilidad (25% del total), siendo las obras de Transmilenio el principal componente de dicho rubro. Este mismo año se invirtieron 2.2 billones en educación, y 2 billones en salud. Durante la última década se han duplicado los gastos en estos dos temas.

Gastos de Funcionamiento

La contribución al total de gastos relacionados con el funcionamiento del Distrito ha venido reduciéndose durante los últimos años, pasando del 52% del total de gastos en 1992 a un 17% en 2007. Los gastos de funcionamiento en el 2009 fueron 1.3 billones, lo que representa un crecimiento nominal del 8% con respecto al año anterior.

Buen Gobierno para Bogotá

La participación del gasto de funcionamiento por sectores cambió del 2006 al 2007, disminuyendo el porcentaje relacionado con la administración central mientras se incrementó el asociado con los establecimientos públicos. Para estos últimos su participación paso del 6% al 22% entre 2006 y 2007. En el año 2008 el mayor porcentaje de gastos de funcionamiento lo tuvo la administración central (46%) seguido por sus empresas industriales y comerciales (24%).

Distribución de Recursos por sectores de la Administración 2008-2012.

Sector	Valor	%
Otras entidades	40,000	0.1
Planeación	170,000	0.6
Gestión Pública	191,000	0.6
Ambiente	315,000	1.0
Hacienda	336,000	1.1
Desarrollo Económico	781,000	2.6
Hábitat	796,000	2.6
Cultura	859,000	2.8
Gobierno	1,450,000	4.7
Integración social	2,670,000	8.7
Salud	6,300,000	20.6
Movilidad	7,890,000	25.8
Educación	8,823,000	28.8
TOTAL	30,621,000	100.0

Valores en millones de pesos de 2008

Fuente: Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva para Vivir Mejor. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008.



Servicio de la Deuda

Dentro de los gastos totales del Distrito se destaca el comportamiento del servicio de la deuda, el cual ha mantenido una tendencia estable con una participación promedio de poco más del 10% entre 1992 y 2007. En este sentido, la ciudad ha contado con una buena capacidad de ahorro e inversión, una eficiente administración de la tesorería y el endeudamiento y un adecuado control para lograr buenos estándares de calificación de la deuda.

El saldo de la deuda pública con respecto al PIB de la ciudad tuvo su mayor nivel en el año 2001 (superior al 3%) y a partir de ese momento inició su declive hasta alcanzar el 1.6% en el año 2009. Dicho comportamiento se explica por factores tales como: 1) La generación de ahorros operacionales sostenidos, en donde los ingresos tuvieron un crecimiento real promedio del 6.3%, frente a un crecimiento de 0.9% de los gastos; 2) Excedentes presupuestales que permitieron la realización de prepagos sobre créditos internos y externos por valor cercano a los 90 mil millones de pesos en 2008 y 40 mil millones durante la vigencia 2009; 3) Postergación de los desembolsos debido a los altos niveles de liquidez que presentó el flujo de caja; 4) Amortización de capital programada, tales como los pagos de bonos de deuda pública interna correspondientes al programa de emisión y colocación por \$150.000 millones en 2009 y \$220.000 millones en 2010, así como los pagos de la décima primera emisión de bonos efectuados durante el 2009 por \$40.000 millones; 5) Apreciación del tipo de cambio con respecto al dólar durante 2010 (de más del 10%) que representó un diferencial cambiario con corte al mes de septiembre de más de 40 mil millones de pesos (cerca del 20% de la deuda se encuentra en dólares americanos).

Otras Fuentes de Financiamiento: Concesiones y Compensaciones

La mayor parte de la infraestructura vial y del espacio público de la ciudad, así como la construcción de colegios y hospitales que se han generado en tiempos recientes se desarrollaron bajo la figura de contratos de obra pública. Este esquema implica que las inversiones y construcciones se realizan al ritmo dictado por la disponibilidad de recursos de carácter público. Bajo este modelo, los grandes proyectos no se llevan cabo en función de las necesidades en temas de movilidad, salud o educación sino de acuerdo a los fondos disponibles en el presupuesto distrital. Este inconveniente arreglo puede tener solución a través de alternativas tales como el endeudamiento y la vinculación de capital privado.

En este sentido se destaca la posibilidad de desarrollar infraestructura mediante contratos de concesión en donde la inversión inicial se lleva a cabo por medio de un privado con el cual se negocia el esquema de recuperación de dicha inversión mediante la operación del bien generado por un tiempo determinado. Este modelo cuenta con múltiples antecedentes exitosos en diferentes países de América Latina así como con el contexto jurídico y normativo a nivel nacional. Por ejemplo, buena parte de la infraestructura vial de carácter intermunicipal que se ha construido en la última década en el país ha sido posible gracias al modelo en referencia. Este esquema también ha sido ampliamente utilizado en Chile para la construcción de autopistas urbanas y en Costa Rica para la construcción de centros penitenciarios.

La ejecución de obras mediante contratos de concesión permite corregir varios de los inconvenientes que suelen caracterizar a los contratos de obra pública. En particular, esta figura exige de las entidades públicas un mayor esfuerzo en la planeación y estructuración de los proyectos. En este sentido debes ser claro que un proyecto bien planeado tiene menos problemas durante su ejecución. En segundo lugar, las concesiones implican una mayor exigencia, responsabilidad y compromiso a largo plazo por parte de los contratistas. A su vez, este tipo de contratos facilitan que la responsabilidad por el diseño, la construcción y el mantenimiento de los proyectos radique en cabeza de un solo actor: el concesionario.

Adicionalmente, la participación de las entidades financieras y de inversionistas institucionales en la financiación de los proyectos exige una mayor disciplina tanto de las entidades públicas como de los privados en la planeación y la ejecución de los contratos. De esta forma, dadas unas reglas apropiadas en lo que se refiere a competencia y requisitos de capital de riesgo, las obras se hacen de manera rápida, eficiente y de acuerdo con normas técnicas nacionales e internacionales.

Para el tipo de contratos en referencia existen dos opciones: las concesiones de obra y las concesiones de servicios. Para el primer caso existen numerosos ejemplos en el país a través de los cuales, durante los últimos 20 años, se ha desarrollado infraestructura de carreteras y ferrocarriles así como puertos marítimos y aéreos. Asimismo, en Bogotá se han usado esquemas de esta naturaleza para la adecuación de algunas avenidas principales como la Norte-Quito-Sur (NQS) y para la construcción de parqueaderos (v.g. Carrera 15).

Concesiones de servicio también se han utilizado en Bogotá de forma exitosa. Ejemplos de este caso son la operación del sistema de transporte masivo (Transmilenio) en cada una de sus troncales, la concesión para la recolección de basuras, la operación de algunos colegios distritales y la tercerización de los trámites de tránsito y transporte.

Compensaciones Urbanísticas

La Ley 388 de 1997 permite la aplicación de instrumentos de financiación y de gestión del desarrollo territorial, incluyendo la denominada compensación por derechos de edificabilidad y mayores aprovechamientos urbanísticos. A pesar de este antecedente normativo, con excepción de los planes parciales de desarrollo y el Plan Zonal del Norte, el Distrito Capital no ha hecho uso apropiado de este tipo de mecanismos. Esto a pesar de que parece claro que la figura en referencia es la más apropiada para el desarrollo urbanístico de la ciudad tanto para el caso de consolidación como para proyectos de renovación. Lo anterior es particularmente cierto dado que no existe otra opción real de compensación urbanística que permita financiar las infraestructuras que demandan los desarrollos propuestos por el sector privado.

En este orden de ideas, es preciso generalizar la aplicación de este tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para financiar proyectos de densificación o renovación urbana, en los cuales hay zonas que requieren altas cargas de infraestructura. Por esto se debe dar la mayor prioridad a explorar la aplicación efectiva de instrumentos directos de compensación para los directos beneficiarios de los derechos de edificabilidad que de esta forma compensen a la ciudad por los beneficios recibidos. Esto a su vez lograría hacer más equitativa la distribución de cargas y beneficios en los tratamientos urbanísticos.

Análisis DOFA de las Finanzas Públicas de Bogotá

Para entender la relación existente entre los antecedentes anteriormente presentados con el diagnóstico de los desafíos que enfrenta Bogotá, así como con las estrategias que debería emprender la ciudad para avanzar en la sostenibilidad de sus finanzas se preparó el siguiente análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA):

Debilidades

- Los recursos actualmente disponibles en la ciudad resultan insuficientes para la demanda de necesidades en lo que se refiere a inversión en infraestructura y requerimientos de carácter social.
- El sistema de ingresos del Distrito se encuentra estructurado sobre cimientos legales que no corresponden a la realidad económica y productiva de la ciudad.
- Se tiene un sistema tributario complejo en su estructura legal e inconsistente y no integrado con los requerimientos de competitividad de la ciudad y su territorio.

- Los recursos tributarios se han estancado durante los últimos años y muestran una tendencia a la baja.
- El principal ingreso para las arcas públicas (el cobro por industria y comercio) presenta una alta dependencia de la dinámica económica del sector privado y esto lo hace vulnerable en épocas de recesión.
- La administración tributaria se basa en un régimen sancionatorio complejo y que puede resultar oneroso para el ciudadano.
- Sigue al alza la pérdida de confianza ciudadana (en parte por la poca información suministrada) en lo que respecta a la forma en que se invierten los recursos públicos.

Oportunidades

- Existencia de diagnósticos cada vez más precisos así como de consensos cada vez más claro en lo que se refiere a la necesidad de trabajar articuladamente con la región.
- Modificaciones hechas a las normas nacionales referentes al ordenamiento territorial.
- Hay espacio de mejora en el sistema tarifario y en la continuidad de las políticas de actualización catastral implementadas en los últimos años.
- Se cuenta con amplio margen para ajustar el procedimiento y el sistema sancionatorio en lo que se refiere a tributos distritales.
- Algunas de las entidades con autoridad y jurisdicción en estos temas son ejemplo de eficiencia y transparencia en la ejecución del gasto.

Fortalezas

- La ciudad cuenta con la capacidad y un amplio margen de maniobra en lo que se refiere a la consecución de recursos a través del endeudamiento.
- Amplia capacidad para utilización de fuentes novedosas de consecución de recursos tales como los contratos de concesión.
- Buena capacidad institucional en lo que se refiere a bancadas en el Congreso de la República, que le permitirían impulsar reformas legales necesarias en estos temas.
- Buena cultura de pago por parte de los contribuyentes.
- Independencia y capacidad jurisdiccional para adelantar algunas reformas sin que el concierto con el Gobierno Nacional sea necesario (v.g., Acuerdo 352 de 2008).
- Bajo nivel de evasión tributaria y concentración del recaudo en pocos contribuyentes.
- Buena capacidad institucional para administrar las rentas y posibilidades de compartir tecnología e información con la región.

Amenazas

- Falta de coordinación interinstitucional que limita la gestión de consecución de nuevas modalidades de ingreso.
- Existencia de trámites legales que siendo externos a la competencia del Distrito se convierten en cuellos de botella en el desarrollo de proyectos e iniciativas de índole financiera.

Recomendaciones para el Mejoramiento de las Finanzas Públicas

Como última parte de este capítulo así como a manera de reflexión final de este libro, a continuación se enumeran una serie de recomendaciones encaminadas al mejoramiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto último debido a que solo a través de un gobierno decente y eficiente, empezando por aquel que dé un buen manejo a los recursos del estado distrital, será posible alcanzar los objetivos de mejora de calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

Recomendaciones de Orden Tributario

En lo que se refiere al ICA se requiere reducir el número de tratamientos preferenciales así como las limitaciones y prohibiciones creadas desde la ley para ciertas actividades económicas. Asimismo se deben eliminar las diferentes bases gravables especiales y en su lugar permitir deducciones para los casos de ingresos para terceros o cuando dentro del precio del bien se encuentre el valor de otros impuestos. Por último debemos unificar la tarifa del impuesto de industria y comercio con el impuesto de avisos y tableros.

Para el caso del Predial Unificado es urgente una simplificación del sistema tarifario así como la aplicación plena del impuesto por ajustes en la base gravable. También se deben hacer esfuerzos para mejorar la coordinación del sistema tarifario teniendo en mente las metas de desarrollo territorial y productivo de la ciudad. Otra acción urgente en este sentido es institucionalizar la actualización continua del registro de catastro sin necesidad de depender de esfuerzos de nivel nacional. Adicionalmente es altamente conveniente simplificar la fórmula tarifaria que hoy en día es función de demasiadas variables tales como el área, el estrato, el uso y el valor catastral.

Fortalecimiento de la Administración Tributaria

El Distrito debe emprender sendos esfuerzos para el fortalecimiento de su administración tributaria. Un primer paso para esto puede ser el establecimiento de convenios con los municipios de la región para compartir y hacer transferencia de tecnología e información que permitan economías de escala en el control de los tributos locales. Asimismo se puede potencializar el uso de tecnologías de la información y la comunicación para facilitar el cumplimiento por parte del contribuyente y generar un mejor control sobre las obligaciones.

En este mismo sentido se puede implementar un sistema más sencillo y transparente para el ciudadano y para la administración en el control de sus tributos. Por ejemplo, parece necesario el planteamiento de un esquema sancionatorio que diferencie al infractor con intención de dolo del contribuyente que comete errores, muchas veces por desconocimiento o falta de claridad de la norma tributaria.

Se deben también hacer los esfuerzos necesarios para implementar sistemas de retención en la fuente que sean generalizados para la ciudad y los municipios de su región. Asimismo, debemos establecer las estrategias para lograr un mejoramiento de la confianza de la administración tributaria por parte de los ciudadanos. Esto se puede lograr con la capitalización de activos sociales institucionales, tales como reglas claras y consensuadas, información clara y simétrica, y transparencia y efectividad en el actuar de la administración tributaria así como en la gestión de las obras contratadas por el Distrito. En un tema relacionado, no se deben descuidar los esfuerzos para seguir promoviendo y fortaleciendo la cultura tributaria de los bogotanos.

Nuevas Fuentes de Financiamiento

Para contar con un esquema sano y diversificado para la consecución de recursos es necesario captar las rentas reales del suelo. Esto se logra, por ejemplo, a través de tarifas de servicios públicos, contribuciones de valorización, participaciones en plusvalía, el impuesto predial unificado, la delineación urbana y los derechos de construcción y desarrollo enmarcados en la Ley 388 de 1997.

Tal y como ya fue mencionado, los contratos de concesión son un esquema muy interesante que podría explotarse de forma más ambiciosa para el desarrollo de todo tipo de infraestructura, incluyendo vial y de transporte, educativa, de salud, deportiva, y recreativa.

Eficiencia y Transparencia en el Gasto

La Gestión Financiera Pública (GFP) debe estar basada en los principios de eficiencia y transparencia en el desempeño de las instituciones, sistemas y procesos que hagan parte del servicio público. Las oportunidades de realizar avances en la GFP se presentan en la definición de metas para fortalecer la disciplina fiscal, permitir una asignación de recursos más eficiente, aumentar la eficiencia operacional e incentivar la transparencia.

Sistema PEFA

Un buen marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP y que sería aplicable en el Distrito Capital tiene que ver con el Programa PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). A través de su aplicación, sería posible obtener información confiable sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP, de manera permanente en el tiempo y por medio de indicadores internacionales y estandarizados.

En este sentido se puede trabajar en temas tales como la credibilidad del presupuesto, lo que se constituye en un factor esencial para demostrar la capacidad de ejecución y planificación del gobierno local (la evaluación PEFA aplicada por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales establece un máximo estándar de desviación del 3% entre valores presupuestados y ejecutados). Para esto también es recomendable implementar sistemas de información que faciliten el control social por medio de la publicación periódica de temas tales como: 1) Estadísticas e información completa sobre adjudicación de contratos; 2) Proveedores de servicios; 3) Seguimiento de obras y contratos.

Propuestas de buen gobierno en materia de finanzas públicas y transparencia del gasto

Juan Felipe Parra

Profesor-Investigador

CESA Colegio de Estudios Superiores de Administración

El libro de Luna y Behrentz “Punto de partida: estado de cuentas y nueve propuestas para el buen gobierno de Bogotá” contiene un espectro amplio de temáticas de ciudad entre las que sobresale el capítulo sobre finanzas públicas y transparencia del gasto. En tal capítulo se presentan, entre otras, dos herramientas útiles para la administración de la ciudad tales como la actualización catastral permanente y la sociedad público-privada en materia de proyectos de renovación urbana. Adicionalmente, se destacan dos temas bastante debatidos como lo son el cobro por valorización y la discusión sobre adjudicar obras por concesión o a través de contratos de obra pública. Por último, vale la pena señalar las propuestas para estimular la transparencia en el gasto y la necesidad de una reforma tributaria que elimine distorsiones.

En cuanto a las herramientas útiles, la actualización catastral permanente resulta necesaria debido al impulso que el centralismo le ha dado a la migración desde todas las regiones del país hacia la capital. Este fenómeno migratorio ha promovido la existencia de una continua renovación urbana con el auge de la construcción como punta de lanza. En este sentido, la sociedad público-privada que plantean Luna y Behrentz, en el marco de la Ley 388 de 1997, constituye una sinergia que favorecería el bienestar general de los habitantes de la ciudad gracias a la recuperación de espacios y el impacto que esto tendría sobre los índices de criminalidad.

Con respecto a los temas de debate que se presentan sobresale el cobro por valorización, en el que se plantea como una ventaja la cultura tributaria de los bogotanos, aunque dicha cultura tributaria se ha visto minada por los recientes escándalos de corrupción. Adicionalmente, en cuanto a la ventaja de ejecutar las obras por concesión frente a la figura del contrato de obra pública, el tema clave está en las interventorías pues ambas figuras han fallado de modo que algunos contratos de concesión tampoco han permitido la culminación de obras de infraestructura de gran magnitud.

Finalmente, dos de los temas que abordan los autores son la aplicación de un sistema de información sobre el desempeño de la gestión pública financiera y el fortalecimiento de la administración tributaria. El sistema de información señalado arroja indicadores sobre la transparencia del gasto de manera que facilita las veedurías ciudadanas y permite una asignación más eficiente de recursos. Por su parte, la administración tributaria requiere de una reforma que haga más eficiente el sistema impositivo, sin embargo, esto implica discusiones en el nivel nacional que no han sido posibles aún en épocas recientes cuando el poder ejecutivo contaba con el apoyo mayoritario de las bancadas en el congreso.

En conclusión, las propuestas de Luna y Behrentz sobre las finanzas públicas y la transparencia del gasto tienen elementos muy positivos como la propuesta de actualización catastral permanente y el aprovechamiento de la Ley 388 de 1997 para aunar esfuerzos públicos y privados en bienestar de la ciudad; otros aspectos que continúan en debate como el cobro por valorización y las ventajas de las obras por concesión; y otras propuestas que requieren algo más de elaboración para determinar cómo se alcanzaría la transparencia en la ejecución del gasto y la reforma al sistema tributario para hacerlo más eficiente y con menos distorsiones.





Referencias Bibliográficas

AeioTü, Fundación Carulla. *Informe de gestión 2010*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Actualización Catastral 2009*, Censo Inmobiliario de Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Censo Inmobiliario de Bogotá vigencia 2011*, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. *Balance muertes violentas y delitos de mayor impacto años 2009-2010*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 151 de 2008. "Por el cual se adoptan los lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes", Bogotá, 21 de mayo de 2008.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 166 de 2010. "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", Bogotá, 4 de mayo de 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 327 de 2004, Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 470 de 2007. "Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital", Bogotá, 12 de octubre de 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 2060 de 2004, Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 4065 de 2008, Bogotá, 2008.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto de Desarrollo Urbano. *Inventario malla vial*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá. *Estado del arte de la investigación sobre las comunidades de afrodescendientes y raizales en Bogotá D.C.*, Bogotá, 2006.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Patrimonio Distrital. *Patrimonio material*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Los Cerros Orientales de Bogotá D.C. patrimonio cultural y ambiental del Distrito Capital, la región y el país. Plan de Manejo Ambiental*, Bogotá, 2006.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. *Informe anual de calidad del aire de Bogotá 2009*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. *Observatorio Ambiental de Bogotá*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. *Plan decenal de descontaminación del aire para Bogotá*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. *Tratamiento de las aguas residuales de la Ciudad de Bogotá*, Bogotá, 2006.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente, Transmilenio S.A. y Universidad de los Andes. *Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente y Universidad de los Andes. *Definición de elementos técnicos para la formulación de políticas distritales encaminadas al mejoramiento de la calidad del aire en Bogotá*, Bogotá, 2008.

Alcaldía de Mayor Bogotá. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. *Encuesta Bienal de Culturas*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. *Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física para Bogotá 2009-2019*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Desarrollo Económico. *¿Cómo le fue a la economía bogotana en el 2010?*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Desarrollo Económico. *La inversión en el Distrito Capital*, Cuaderno No. 6, noviembre de 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Desarrollo Económico. *Política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.* Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Educación. *Boletín estadístico sector educativo Bogotá*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Educación. *Boletín estadístico sector educativo Bogotá 2009*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. *Boletín de Estadísticas 3 Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia 2008-2009*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. *Boletín No. 1. La violencia contra las mujeres en Bogotá*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. *Cifras sobre seguridad. Datos 2009*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. *Política Distrital para la Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. *ABC de Subsidios Distritales de Vivienda*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. *Trámite fácil, construcción positiva*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda. *Desarrollo social de Bogotá*, Bogotá, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda. *Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2010-2020*, octubre de 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda. *Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2011-2021*, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda - Secretaría Distrital de Planeación. *Informe de rendición de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Bogotá Positiva. Consolidado 2009 a junio de 2010*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda. *Sistema Integrado de Información de Estadísticas Comparadas*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. *Informe rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia en Bogotá Positiva*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. *Política Pública de Juventud 2006-2016*, Bogotá, 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Integración Social. *Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital 2010-2025*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Bogotá ciudad de estadísticas 2009*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Bogotá D.C.: en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Acuerdo 301 de 2007*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Caracterización demográfica de los jóvenes en Bogotá*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Conociendo: Bogotá y sus localidades*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Destino Capital Movilidad Sostenible*, Bogotá, 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. *Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en cifras*, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Salud. *La salud no es un favor, es un derecho*, Bogotá, 2007.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Salud. *Nacimientos y mortalidades evitables comparativo 2008, 2009 y 2010*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el distrito capital 2004-2016*, Bogotá, 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. "Recuperación del Río Bogotá: el compromiso del Gobierno de la Ciudad", Foros Revista Semana, Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá y Cámara de Comercio de Bogotá. *Invest in Bogotá. Sectores estratégicos potenciales*, Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá y McKinsey & Company. *Bogotá 2038 "una visión para el futuro"*, Bogotá, 2010.

Alzate, M. C. *La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?*, Bogotá: United Nations, Bogotá Office, 2006.

Asociación Internacional de Congresos y Convenciones (ICCA). *Ranking de países y ciudades que mayor número de eventos de talla internacional realizaron en 2010*. Amsterdam, 2011.

Banco de la República. Fedesarrollo. *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia, CEP*, Banco de la República y Biblioteca Luis Ángel Arango, 2006.

Cámara Colombiana de la Construcción. *La locomotora regional de vivienda. Recomendaciones para una política de vivienda y desarrollo urbano distrital, 2012-2015*, Bogotá, 2011.

Cámara Colombiana de la Construcción. *A buen ritmo marcha la locomotora de construcción*, Bogotá, 2011.

Cámara de Comercio de Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona. *Evaluación de los cambios en la calidad de vida en Bogotá durante 2008*, abril de 2009.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Encuesta de Percepción y Victimización: Bogotá y las Localidades*, Bogotá, 2011.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Informalidad laboral y empresarial en Bogotá*, Bogotá, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. *La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria*. Bogotá, 2009.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2010. Posicionamiento competitivo de la Región Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Observatorio de la Región Bogotá Cundinamarca. Comportamiento de la economía de la región en el 2010*. Bogotá, 2010

Cámara de Comercio de Bogotá. *Observatorio de la Gestión Urbana*, Bogotá, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de la Región Bogotá Cundinamarca. *Internacionalización de la región Bogotá-Cundinamarca 2010*, Bogotá, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Observatorio de Movilidad*, Bogotá, 2010

Cámara de Comercio de Bogotá. *Tablero de indicadores de Bogotá y Cundinamarca*, Bogotá, 2010.

Camargo Ponce de León, G. *Cerros, desarrollo urbano y políticas públicas en Colombia*, Bogotá, 2009.

Cambridge Assessment. *Could do better: using international comparisons to define the national curriculum in England*, Cambridge: Cambridge University, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Programa Bogotá Cómo Vamos: encuesta de percepción ciudadana 2010*, Bogotá, 2010.

Cámara de Comercio de Bogotá. *Programa Bogotá Cómo Vamos: encuesta de calidad de vida 2010*, Bogotá, 2011.

Colombia-Buscamix. *Museos de Bogotá*, Bogotá, 2011.

Colombia Diversa. *Informe derechos humanos personas LGBT 2008-2009*. Bogotá, 2011.

Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. *Plan Regional de Competitividad Bogotá y Cundinamarca 2010-2019*, Bogotá, 2010.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 175 de 2005*. "Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente residente en Bogotá y se dictan otras disposiciones". Bogotá, 28 de septiembre de 2005.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 371 de 2009*. "Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas –LGBT– y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", Bogotá, 1.º de abril de 2009.

Concejo de Bogotá. *Más de 60 mil personas adultas mayores son pobres*, Bogotá, 2010.

Concejo de Bogotá. *Proceso de control político. Comisión Segunda Permanente de Gobierno. Artículo 54 del Acuerdo 348 de 2008*, Bogotá, 2008.

Consorcio Regional de Transportes de Madrid. *El sistema de transporte público en la comunidad de Madrid*, Madrid, 2011.

Contraloría General de la República. "Río Bogotá, Recuperación a paso lento", *Foros Revista Semana*, Bogotá, 2010.

Corporación Andina de Fomento. *Programa de Autopistas Urbanas*, Bogotá, 2011.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. *Adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá*, Bogotá, 2010.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. *Normativa vigente Cerros Orientales de Bogotá*, Bogotá, 2010.

Demographia. *World Urban Areas: 7th Annual Edition*, Belleville (USA), 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). *Plan de desarrollo 2010-2014*, Bogotá, 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Cuentas Departamentales*, 2010.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Discapacidad. Información por localidades-Bogotá*, Bogotá, 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020*, Bogotá, 2010.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá, 2005.

Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes 3659. Política nacional para la promoción de las industrias culturales en Colombia*, Bogotá, 2010.

Echandía, C. *Geografía de la violencia homicida en Bogotá*, Investigación: Caracterización de la violencia homicida en Bogotá, Bogotá: Paz Pública, CEDE, Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

Empresa de Acueducto de Bogotá. *Diagnóstico general estratégico 2009*, Bogotá, 2010.

Empresa de Acueducto de Bogotá. *Gestión ambiental del sistema hídrico*, Bogotá, 2010.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. "Inequality and violent crime", Documento de trabajo preparado dentro del proyecto *Crimen y violencia en América Latina*, Washington: Banco Mundial. 1999.

Fundación Cerros de Bogotá. *Presentación Corredor Ecológico y Recreativo de los Cerros Orientales de Bogotá*, Bogotá, 2011.

Gaitán, M., Cancino, J., Behrentz, E. "Análisis de la calidad del aire en Bogotá", *Revista de Ingeniería*, No. 26, Bogotá: Universidad de Los Andes, 2007.

Gaviria, A. *Increasing returns and the evolution of violent crime: The case of Colombia*, Washington: BID, 1999

Global Entrepreneurship Monitor. *Reporte anual Bogotá 2009-2010*, Universidad de los Andes y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá: Universidad de Los Andes, 2010.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Banco de datos. *Estadísticas vitales. Tasas de mortalidad*, Buenos Aires, 2011.

Gobierno de la Ciudad de São Paulo. *Tasas de mortalidad general e infantil 1980, 1991 y 2000 a 2009*, São Paulo, 2011.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. *Estadísticas vitales informe anual 2008*, Santiago de Chile, 2010.

Instituto Nacional de Estadísticas de España. *Demografía y población. Movimiento natural de la población. Tasa de mortalidad infantil por provincia según sexo 2009*.

Instituto Nacional de Medicina Legal. *Forensis Datos para la vida 2001 a 2009*, Bogotá, 2010.

Instituto Distrital de Turismo. *Boletín mensual de estadísticas de turismo*, Bogotá, 2010

Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010*, Bogotá, 2011.

Ministerio de Educación Nacional. "Los afrocolombianos hoy", en *Atlas de las culturas afrocolombianas*, 2003.

Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. *How the World's most improved school systems keep getting better*, Londres: McKinsey & Company, 2010.

Oppenheimer, A. *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Ciudad de México, Debate, 2010.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). *Cultura*, París, 2011.

Organización Panamericana de la Salud. *Análisis del perfil de salud urbana en Bogotá*, Bogotá: Fundación Ciudad Humana, 2009.

Organización Panamericana de la Salud. *Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en la salud de América Latina y el Caribe*, Washington, 2005.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). *How the World's best-performing school systems come out on top*, Londres: McKinsey & Company, 2007.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). *Quality time for students: learning in and out of School*, Washington: OECD Publishing, 2011.

Pacheco, J., Franco, J. F. y Behrentz, E. "Caracterización de los niveles de contaminación auditiva en Bogotá: Estudio Piloto", *Revista Ingeniería*, No. 30, Bogotá: Universidad de los Andes. 2009.

Personería de Bogotá. Veeduría Temática. *Control institucional a la contaminación auditiva en Bogotá*, Reporte Institucional, Bogotá: Personería delegada para el medio ambiente y desarrollo urbano, 2005.

Personería de Bogotá. *Vivienda de interés social no cumple de estándares mínimos de calidad*. Bogotá, 2011.

Presidencia de la República de Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Colombia: balance de 10 años de la Ley de cuotas para cargos de designación*. Avances de estudio. Información de soporte de la presentación de avances realizada en la "Semana Mujeres liderazgo, justicia, paz y seguridad", 2010.

Presidencia de la República de Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Sistema de información para la población desplazada*, Bogotá, 2011.

Presidencia de la República de Colombia. Comisión Intersectorial de Primera Infancia. *Programa de Cero a Siempre*, Bogotá, 2011.

Presidencia de la República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. *Código de Infancia y Adolescencia*, Bogotá, 2006.

Presidencia de la República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. *Lineamientos para una política educativa de la primera infancia*, Bogotá, 2005.

Presidencia de la República de Colombia. *Proyecto de Ley "Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras"*, 2010.

Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010*, Bogotá, 2011.

Programa Connect. *Innovation in Motion*, San Diego, 2011 [www.connect.org].

Rubio, M. "Estudio interpretativo de la violencia homicida en Bogotá", *Investigación: Caracterización de la violencia homicida en Bogotá, Documento de Trabajo No. 4*, Bogotá: Paz Pública, CEDE, Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

Ranking de las ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones, Inteligencia de Negocios (Chile), Centro de Estudios en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (Colombia), abril, 2011

Revista *América Economía*. "Escalafón de las Mejores ciudades para hacer negocios", Santiago de Chile, 2010.

Revista *Semana*. Edición especial *Región Capital*, Bogotá, 2010.

Sánchez, F. y Núñez, J. *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: El caso de Colombia*, Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, 2000.

Saldías, C. "Las ciudades y regiones: la realidad territorial del desarrollo", *Revista de Ingeniería*, No. 29, Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.

Sarmiento, A. "Violencia y equidad", *Planeación y Desarrollo*, vol. 30, No. 3, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Stigler, J. & Hiebert, J. *The teaching gap: best ideas from the World's teachers for improving education in classroom*, New York, 1999.

Teach for America. *Teaching as leadership: the highly effective teacher's guide to closing the achievement gap*, New York: Jossey-Bass Wiley, 2010.

The Global Cities Index 2010, Washington, *Revista Foreign Policy*, 2010.

Transmilenio S.A. *Estadísticas generales*, Bogotá, 2011.

United Nations Conference on Trade and Development. Creative Economy. Report 2008. *The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards informed Policy-making*, Naciones Unidas, 2008.

United States Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. *Crime reported by New York City Police Department 1985–2002*, New York, 2002.

Veeduría Distrital de Bogotá. *Condiciones de seguridad en Bogotá año 2009*, Bogotá, 2009

Veeduría Distrital de Bogotá. *Condiciones de seguridad en Bogotá año 2010*, Bogotá, 2011

Veeduría Distrital de Bogotá. *Condiciones de seguridad personal en Bogotá año 2002*, Bogotá, 2003.

ESTE LIBRO FUE COMPUESTO EN
CARACTERES FORMATA LIGHT 11 PUNTOS
IMPRESO SOBRE PAPEL PROPALCOTE DE 90 GRAMOS
AGOSTO DE 2011
BOGOTÁ, D.C, COLOMBIA

El Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA es una entidad privada, sin ánimo de lucro, que fue fundada en 1974 en Bogotá por un grupo de empresarios y figuras nacionales liderados por los doctores Carlos Lleras Restrepo y Hernán Echavarría Olózaga con el apoyo del Instituto Colombiano de Administración, INCOLDA y de la asociación Nacional de Industriales ANDI.

El CESA es una institución universitaria que aglutina a los miembros de su comunidad alrededor del propósito de formar profesionales de la Administración de Empresas, que a la vez sean líderes empresariales, mediante la transmisión de experiencias, conocimientos y valores.

www.cesa.edu.co

