

Estudio de caso sobre la inversión social en Bogotá*



Manuel Alberto Restrepo Medina**

Recibido: 13 de diciembre de 2005

Aprobado: 14 de febrero de 2006

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano, a partir de la vigencia de la Constitución Política expedida en 1991, tiene como uno de sus propósitos esenciales la consolidación del Estado Social de Derecho, entre otros mecanismos, mediante la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, cuya primacía reconoce como un principio fundamental en su artículo 5º, y en tal sentido se ha señalado que el sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana.¹

En efecto, dicho propósito es reconocido desde el propio Preámbulo, al disponer que la promulgación de la Carta Política tiene como fin, aparte de fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus inte-



* Este artículo hace parte de la investigación denominada *Impacto social de los planes de desarrollo*, que adelanta el autor dentro de la línea de Régimen Económico y de la Hacienda Pública del Grupo de Investigaciones Carlos Holguín Holguín de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

** Profesor principal de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia.

¹ Contraloría de Santa Fe de Bogotá (ed). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Fondo de Publicaciones, 1994, pág. X.

grantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, en procura de garantizar un orden político, económico y social justo.

Así, la organización política se define como un Estado Social de Derecho, fundado, entre otros, en el respeto de la dignidad humana, y cuya mayoría de fines esenciales se orientan a la vigencia de los derechos inherentes a la persona humana: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; promover la prosperidad general, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

De acuerdo con tales principios fundamentales, toda la Carta Política se apoya en considerar al ser humano como portador de bienes jurídicos inherentes, esenciales e inalienables, cuyo reconocimiento, respeto y garantía hacen parte principal del fin propio del Estado. Una de las principales herramientas con que cuentan las autoridades nacionales y territoriales para cumplir con el imperativo constitucional de hacer efectivo el catálogo de derechos expresamente reconocidos en la Carta Política y en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia es la de promover y ejecutar los mandatos legales, mediante los cuales se definen las reglas de dirección general de la economía, con cuya expedición debe procurarse la consecución del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Como se aprecia, el propósito de la intervención del Estado en la economía no pretende nada distinto de facilitar la efectividad directa de los derechos humanos de la segunda y tercera generaciones, cuya realización posibilita a su turno la plena vigencia de los derechos civiles y políticos. Ello aparece aún más claramente evidenciado en el canon constitucional que dispone la intervención especial del Estado en la economía para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Tanto en asuntos económicos como en los relacionados con los aspectos sociales y ambientales, la política del respectivo Gobierno debe quedar consignada en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual comprende una parte general, de carácter programático, y un plan de inversiones públicas, contentivo de los presupuestos plurianuales de los principa-

les programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno debe formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, para su discusión y aprobación por el Congreso. La Ley de Apropriaciones debe tener un componente denominado *gasto público social*² que agrupe las partidas cuyo objeto sea la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.³

En el ámbito territorial, en el orden municipal, al que corresponde el Distrito Capital de Bogotá, las responsabilidades constitucionalmente atribuidas al municipio guardan relación directa o indirecta con la vigencia de los derechos de la persona humana, a saber: prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

El principal mecanismo de que disponen los distritos y municipios para cumplir con tales cometidos es la formulación y ejecución del plan y los programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, cuya expedición corresponde a los concejos, previa presentación de los proyectos correspondientes por parte de los respectivos alcaldes, junto con el presupuesto anual de rentas y gastos y los demás proyectos que estime convenientes para la buena marcha de la administración.



² La definición del concepto *gasto público social* se encuentra en el artículo 41 del Decreto 111 de 1996, que corresponde al artículo 17 de la Ley 179 de 1994.

³ Esa especial protección a la inversión social tiene su razón de ser en que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, cuya actividad tiene como objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Por ello, en los planes y presupuestos tanto de la Nación como de las entidades territoriales, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. El presupuesto de inversión social no se puede disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones, la cual debe identificar en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación. La norma constitucional sobre gasto público social también se predica de las entidades territoriales y en consecuencia no se puede disminuir con respecto al año anterior. Lo importante de resaltar aquí es que tales partidas no se contabilizan con la participación municipal o distrital en los ingresos corrientes de la Nación, pues aunque los recursos del sistema general de participaciones deben destinarse a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, ellos no relevan a los entes territoriales locales de su obligación de afectación del gasto público a la inversión social.

La elaboración y adopción de los planes de desarrollo de las entidades territoriales debe efectuarse concertadamente entre ellas y el Gobierno Nacional, con el fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les corresponden. A semejanza del Plan Nacional de Desarrollo, estos planes comprenden una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

En la elaboración del Plan de Desarrollo, la ciudadanía tiene la oportunidad de participar en su discusión, a través de los procedimientos señalados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, por intermedio del Consejo Territorial de Planeación, en cuya integración debe haber representación de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, y dentro de cuyas funciones se cuentan las de analizar y discutir el Plan, formular recomendaciones sobre su forma y contenido y conceptuar sobre el proyecto elaborado por el gobierno distrital o municipal.⁴

Así, la ciudadanía en general dispone de oportunidades para incidir en la destinación de los recursos públicos hacia el mejoramiento de su calidad de vida, sinónimo de la vigencia de sus derechos esenciales, así como para vigilar su uso eficiente, adecuado para tal fin. En efecto, es deber de los organismos de control fiscal vincular a la comunidad en la realización de su labor de vigilancia de la gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que aquella, a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén dirigiéndose en búsqueda del beneficio social.⁵

No obstante, a pesar de esos altos propósitos expresados en el marco normativo vigente, la percepción del ciudadano común, afirmada en su experiencia de la cotidianidad y en la evidencia empírica



⁴ Al respecto, véase la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, publicada en Colombia, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. *Manual para participar en el desarrollo institucional. Participación en los espacios orgánicos de la administración pública*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997, pp. 349-354.

⁵ Así lo dispone el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, citado en Colombia, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. *Manual para participar en el desarrollo institucional. Participación en la vida administrativa y el mejoramiento de la gestión pública*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997, p. 282.

transmitida a diario por los medios masivos de comunicación, es que el Estado colombiano se encuentra lejos de garantizar la efectividad de esos derechos inherentes a la persona humana y que, al parecer, quienes han ejercido la autoridad política no han hecho lo suficiente en este campo.

Es una realidad aceptada que las necesidades insatisfechas de la población que demanda la efectividad de sus derechos sustanciales exceden los recursos actuales y potenciales para atenderlas y, por ello, quienes toman las decisiones sobre la destinación del gasto público han tenido que asignar los recursos disponibles a aquellos problemas que consideran deben solucionarse de manera prioritaria y dejar de lado otros que a su juicio admiten postergación.

En ese contexto, el presente artículo, desarrollado dentro de la investigación denominada *Impacto social de los planes de desarrollo*, efectúa una incursión en ese campo, al tomar los resultados de un estudio de caso referido a la ciudad de Bogotá, que comprende el período de ejecución de los planes de desarrollo entre 1995 y 2004, para presentar en este escrito el panorama social del Distrito Capital en los años de comienzo y final del período analizado y enunciar las conclusiones relativas al empleo de la planeación como mecanismo para la consolidación de los valores propios del Estado Social de Derecho, en materia de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, reducción de las desigualdades sociales y mejoramiento de la redistribución de la riqueza.

1. PANORAMA SOCIAL DE LA CIUDAD AL INICIAR 1995

La falta de acción coherente y sólida sobre los problemas sociales de la ciudad y sobre los escenarios de conflictividad violenta contribuyó al cuadro característico de la Bogotá de los años noventa, el cual, según el propio diagnóstico de la administración distrital,⁶ combinaba orden y desorden, y conformaba islas de perfección parcial en medio de áreas de conflicto o zonas de nadie.

De acuerdo con la percepción oficial, los principales síntomas del problema social para la época de la formulación del Plan de Desa-



⁶ Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1995-1998. Capítulo 1 La ciudad actual y la ciudad futura.

rollo Formar Ciudad, que es el primero de los tres planes analizados, eran la vivienda ilegal, el abandono social y el desempleo.⁷ Se supondría entonces que los recursos para inversión, en particular los correspondientes al denominado gasto público social, tendrían que haberse orientado a la atención de los factores detectados por la propia administración como sintomáticos de la problemática social.

Por otra parte, es de tener en cuenta que conjuntamente con los conflictos propios del proceso de urbanización y los conflictos urbanos, la ciudad recibió entonces, 1995, y recibe ahora el impacto de la violencia política y social existente en el país, lo cual la convierte en la principal receptora de personas desplazadas por la violencia.⁸ De hecho, el problema de los desplazados se confundía con el fenómeno de la migración en la ciudad, de manera que tanto el incremento de los flujos de desplazados por la violencia como el proceso migratorio habían agravado la situación de marginalidad y de calidad de vida en la ciudad, con el aumento de las personas cuyas necesidades de atención en educación, salud, vivienda y servicios no se alcanzaban a satisfacer, lo cual produjo un deterioro progresivo de la calidad de vida de los habitantes de la capital.⁹

En todo caso, a pesar de tan aguda problemática, existían factores que propiciaban condiciones para el mejoramiento de esa situación, que podrían haber sido adecuadamente aprovechados por la administración distrital, y cuya utilización es la que precisamente constituye parte de la evaluación que es objeto de la investigación dentro de la que se enmarca el presente artículo. Muchas de esas oportunidades persisten en el día de hoy, en procura de su aprovechamiento por las administraciones de turno.

De manera general, la propia administración identificó que Bogotá, como estructura urbana fértil, tiene, en su diversidad social, la vocación de apertura hacia el mundo, la recursividad propia de sus habitantes y su entorno natural, un conjunto de ventajas para vincular más armónicamente capacidades y obras y convertir a la ciudad en un lugar apropiado para el bienestar de sus habitantes.¹⁰



⁷ *Ibid.*, Capítulo 2 El plan formar ciudad.

⁸ Documento del Proyecto de Creación, Fortalecimiento y Adecuación de Unidades de Mediación y Conciliación de la Secretaría de Gobierno Distrital, p. 1.

⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰ Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo del Plan Formar Ciudad.

Desde el punto de vista institucional, el estatuto jurídico de la ciudad, contenido en el Decreto 1421 de 1993, recién expedido para la época que marca el comienzo temporal de la investigación, era visto como un cuerpo normativo que posibilitaba un ámbito para la gestión administrativa y que permitía incrementar significativamente la autonomía del gobierno distrital, redefinir la estructura administrativa de la ciudad con una inserción más clara y profunda de la dimensión local, mejorar el balance competencial entre el alcalde y el Concejo y reducir las posibilidades de coadministración por parte de la corporación edilicia, aumentar la transparencia de la administración de las entidades descentralizadas, incorporar los desarrollos conceptuales sobre control interno y control fiscal, agilizar la administración e incrementar la autonomía de las empresas industriales y comerciales del Distrito, desligando al Concejo de la aprobación del presupuesto y establecer los mecanismos e instrumentos para el saneamiento y desarrollo sostenido de las finanzas distritales.¹¹

2. PANORAMA SOCIAL DE LA CIUDAD EN EL 2004

El panorama social de los habitantes de la ciudad al terminar el período analizado puede ser medido objetivamente mediante el empleo de indicadores de aceptación general, cuya descripción y aplicación ha sido efectuada por la Contraloría de Bogotá,¹² al llevar a cabo el balance social de la administración distrital al terminar el año 2003, y cuya síntesis es la siguiente.

El indicador de Línea de Pobreza muestra que ésta pasó del 32,4% en 1997 al 52,2% en el 2003. Lo anterior puede ser explicado en parte por el aumento en las migraciones, en especial, la población desplazada hacia la ciudad, la cual no recibe ingresos o si accede a ellos son muy bajos, ya que en su mayoría terminan trabajando en el sector informal de la ciudad, ya atribuido en cierto grado a las condiciones generales de la economía. Igualmente, el indicador de Línea de Indigencia, el cual funciona de la misma manera que el de Línea de Pobreza y se basa en una canasta de alimentos nece-



¹¹ Esta síntesis de las bondades del Estatuto Orgánico de Bogotá, aparece en Fundación Corona (ed.). *Estatuto orgánico. Un instrumento para la gobernabilidad en el Distrito Capital*, Bogotá, Andaquí, 1998, p. 33.

¹² Contraloría de Bogotá. *Balance social y el impacto de las políticas públicas vigencia 2003*, Bogotá, 2004.

saría para subsistir, también tuvo incrementos de más del 50% durante las tres pasadas administraciones.

Por otra parte, el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) arroja una interesante tendencia de disminución de la pobreza, ya que mientras para el año 1997 registró 12,6% de personas pobres en la ciudad, en el año 2003 se ubicó en 7,8%. Este resultado positivo se debe principalmente a las inversiones en infraestructura y servicios públicos, que constituyeron las principales políticas de los últimos gobiernos y que permitieron aumentar el grado de urbanización de la ciudad.

Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 existen importantes diferencias entre localidades, donde el mayor porcentaje de personas pobres medido por el indicador NBI se encuentra en Ciudad Bolívar, con 16,2%; San Cristóbal, con 15,8%; Usme, con 14,8%, y Santa Fe, con 12,8%.

Finalmente, para medir la desigualdad se utiliza el coeficiente Gini, el cual mide la distribución del ingreso para una población dada. Este coeficiente se encuentra entre 0 y 1, cero si el ingreso está igualmente distribuido entre la población y 1 si el ingreso se encuentra en manos de sólo una persona. Para el caso de Bogotá, este coeficiente aumentó en las últimas tres administraciones, al pasar de 0,48 en 1997 a 0,57 para 2003, lo que muestra que hoy en día existe más concentración de ingreso y, por ende, mayor desigualdad entre los ciudadanos.

3. RESUMEN DE LOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Durante la última década, Bogotá consolidó su posición como polo de desarrollo para el país, al tomar fuerza el sector de servicios (especialmente transporte y comunicaciones) y al convertirse en el principal centro financiero y bursátil en el ámbito nacional. En este contexto, la ciudad obtuvo una alta participación dentro del PIB nacional (22%), así como en la atracción de inversión extranjera directa (50%), y con ello se constituyó en el más importante centro internacional y región metropolitana.¹³

¹³ *Ibid.*, p. 24.

Desde el punto de vista de la gestión institucional, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹⁴ en ese lapso Bogotá ha mejorado en varios aspectos, como la recuperación del espacio público, el aumento de la movilidad gracias a Transmilenio y las ciclorrutas, la ampliación en la cobertura de los servicios de alcantarillado y acueducto, el incremento en los índices de calidad de vida y la percepción de los ciudadanos sobre la ciudad.

En el mismo sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá¹⁵ señala que entre los aspectos positivos del progreso de Bogotá en los últimos años se destacan el crecimiento en las coberturas en educación y salud y la reducción del número de habitantes que se encontraban en condiciones de pobreza, según necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo, a pesar del crecimiento del sector de servicios y la evidencia de una industrialización relativa en los últimos veinte años y del mejoramiento en el indicador de NBI, actualmente la ciudad presenta serias dificultades en el ámbito social, dentro de las cuales resaltan por su complejidad y magnitud la situación de pobreza y exclusión social de un alto porcentaje de la población.

Tal situación, agudizada por el deterioro del mercado laboral en la ciudad, especialmente en cuanto a la inserción de inmigrantes y desplazados, se evidencia con claridad al analizar los resultados de los indicadores sociales expuestos en la parte final del acápite precedente, los cuales no han tenido cambios positivos durante las tres últimas administraciones.

En efecto, a pesar de que ha sido alta la participación de los sectores sociales en los gastos de inversión y que ha existido un avance importante en materia de provisión de servicios básicos e infraestructura, los resultados de los indicadores muestran que existe un gran reto para la actual administración en el diseño de políticas enfocadas a mejorar la calidad de vida de los bogotanos, de manera que se logre un cambio de tendencia, en especial respecto de la pobreza y la desigualdad en el ingreso.



¹⁴ Citado por el semanario *El Espectador*, en su edición del 30 de octubre al 5 de noviembre de 2005.

¹⁵ Cámara de Comercio de Bogotá. *Observatorio Social*, No. 17, julio de 2005, pp. 9-10.

Los planes de desarrollo examinados contenían un conjunto de propuestas tendientes a ordenar el desarrollo de la ciudad, propiciar la equidad social, generar condiciones de competitividad en el ámbito global y, en general, elevar el nivel de vida de los habitantes de la capital, al señalar las acciones para convertir en las próximas décadas a Bogotá en una ciudad con un alto desarrollo humano. Según ellos, su base era la dimensión social, en virtud de la cual concentraban los recursos de inversión pública en la atención de los grupos de población más pobre para solucionar masivamente los problemas de infraestructura física y del sector social de los habitantes de los estratos uno y dos.

En ese sentido, la inversión pública realizada tendría que haber servido para promover las condiciones de bienestar social y económico que les permitieran a los individuos ejercer los derechos consagrados constitucionalmente, asegurar la calidad y dignidad de la vida individual y colectiva, reconocer garantías laborales y culturales y establecer una especial protección para sectores de la sociedad que se encontraban desprotegidos en una situación de indefensión especial.¹⁶

A pesar del énfasis puesto en mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable, facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social, para lograr lo cual se asignaron y ejecutaron cerca del 30% de los recursos de los planes de inversiones, alrededor de 9,5 billones de pesos, el resultado de la investigación, visto desde la situación socioeconómica de los habitantes de la ciudad en el año 2004, ha mostrado que dicho propósito no fue posible de obtener y, por el contrario, la situación encontrada por la nueva administración en 2004 en esta materia era más grave que la existente en 1995.

Contrario a lo que plantea la Cámara de Comercio de Bogotá,¹⁷ que considera que la ciudad no logró mejores resultados, fundamentalmente por la crisis económica que generó menor crecimiento, desempleo y reducción en el ingreso —que afectó a gran parte de los habitantes de la ciudad—, un fenómeno de esas característi-



¹⁶ Colombia, Defensoría del Pueblo. *Derechos humanos para vivir en paz. Quinto informe anual del ciudadano defensor del pueblo al Congreso de Colombia 1998*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998, pp. 177-178.

¹⁷ Cámara de Comercio de Bogotá, *op. cit.*, pp. 9-10.

cas no puede ser atribuido a una única causa, y pretender hacerlo refleja una visión reducida y estrecha del problema.

Por el contrario, pueden identificarse varias situaciones endógenas que contribuyeron a determinar los criterios y la forma de efectuar la asignación de los recursos de inversión en los planes de desarrollo, cuya ejecución permitió aumentar las coberturas y por esta vía reducir el índice de necesidades básicas insatisfechas, pero no impidió que la población por debajo de las líneas de pobreza y de miseria aumentara y que la concentración de la riqueza se incrementara.

Tales situaciones corresponden principalmente al enfoque institucional sobre el tratamiento de la pobreza y la marginalidad, a las disfuncionalidades del diseño institucional y a la dinámica organizacional de la ejecución de los planes de inversiones, las cuales se explican a continuación, como reflexiones críticas derivadas de los hallazgos de la investigación.

4. REFLEXIONES CRÍTICAS

4.1 El enfoque institucional sobre el tratamiento de la pobreza y la marginalidad

Para entender la problemática suscitada por una aproximación inadecuada al tratamiento de la pobreza y la marginalidad, es menester considerar que es producto de la comprensión sobre el papel que hoy le corresponde cumplir al Estado para la solución de los problemas sociales de su organización, de manera que aquella es un fiel reflejo de la segunda.

Así, dentro del marco del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, se definieron los derechos fundamentales de la salud, la educación, la vivienda digna y el trabajo, y en el caso de los dos primeros se fijaron los medios para materializarlos, y en el capítulo de Hacienda Pública se afirmó hasta la saciedad que la prioridad presupuestal es la atención de las necesidades básicas.

En razón de ese mandato, en los años siguientes a la expedición de la Carta se presentó un aumento sin precedentes del gasto social, hasta el punto de que las apropiaciones destinadas a la salud y a la educación más que se triplicaron. El problema radica en que los propósitos del constituyente no se lograron y al tiempo se presentó

el retroceso social más acentuado en la historia del país, puesto de presente, por ejemplo, en que el índice de Gini pasó de 0,45 a 0,60, y la pobreza, del 53% al 60%; mientras las tasas de desempleo y subempleo se han mantenido entre el 45% y el 50%.

Para Sarmiento Palacio,¹⁸ quien introduce el planteamiento de esa situación paradójica, la explicación no radica en la priorización del gasto social o en la consideración de su inutilidad, sino que ella obedece al manejo dado a las variables económicas, que ha permitido que una pequeña cúpula haya obtenido enormes ganancias a costa del salario, el empleo y el consumo masivo, y a la entrega de la administración de los servicios básicos al lucro individual, con lo cual se ha reducido la capacidad para llegar a los sectores pobres, a pesar del aumento en los gastos destinados a salud, educación y seguridad social.

Lo que ha sucedido es que el país ha girado dentro del paradigma de que los efectos del modelo de libre mercado sobre la distribución del ingreso pueden compensarse mediante la inversión social, y de esta manera el Estado ha pasado de ser concebido como agente de desarrollo y orientador de la economía al servicio del cambio social a administrador de la escasez para atender las demandas sociales tradicionales, lo que ha limitado la ampliación de los servicios prestacionales a los individuos menos favorecidos de la sociedad, por cuanto ello significa crecientes erogaciones que aquel no está en condiciones materiales de realizar.¹⁹

De acuerdo con este enfoque, los pobres son vistos como marginales e informales, en concordancia con una percepción dualista que divide a la sociedad, al considerarlos excluidos de las dinámicas económica, social y política, y por lo tanto se trata de incluirlos sin cuestionar el modelo.²⁰ Fiel reflejo de esa concepción sobre el enfoque de la pobreza es el hecho de que, desde tiempo atrás, a través de distintas organizaciones, el Distrito Capital ha venido formulando y ejecutando diferentes programas de bienestar y asistencia



¹⁸ Sarmiento Palacio, Eduardo. "La inversión social", en *El Espectador*, semana del 20 al 26 de noviembre de 2005, p. 6B.

¹⁹ Al respecto véase Gordillo, Agustín *et al.* *Derechos humanos*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1997, capítulo VI, pp. 1-7.

²⁰ Corredor Martínez, Consuelo. "¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de política", en *Equidad y política social en Colombia I. Seminario de Pobreza y Política Social en Colombia*. Bogotá, 1999, p. 8.

social con miras a mejorar las condiciones de vida y bienestar de los grupos más pobres de la población en salud, educación, bienestar familiar, vivienda y servicios domiciliarios básicos.²¹

Este mismo enfoque explica la aparición de programas como el de Desmarginalización, concebido como un proceso de incorporación a la 'legalidad' de los denominados barrios piratas o marginales, y, a través de ello, de dotación de infraestructura social básica que incluye diversos servicios: dotación de alcantarillado y agua potable, infraestructura de salud y educación, vías, zonas recreacionales, entre otros.

Las políticas públicas encaminadas a corregir estos graves problemas se han caracterizado por una connotación asistencialista, que ve a los pobres como un problema y no como una posibilidad. Si bien es cierto que la inversión social tradicional de subsidios es necesaria para aliviar las condiciones de pobreza extrema, de ninguna manera constituye una solución de fondo a las desigualdades y la exclusión.

Es necesario que las acciones que adelante el Estado en materia de política social superen el mero mecanismo de satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la gente, y que avancen en la vía de capitalizar a los pobres. Esto no es otra cosa que ofrecerles oportunidades para que quienes hoy viven en extrema pobreza salgan de la informalidad, y que sus activos y su fuerza laboral se vinculen al proceso productivo nacional, es decir, que la gente tenga capacidad de ahorro productivo más que limosnas del Estado.²²

Esta concepción corresponde a una visión distinta de la pobreza, que no la concibe como una situación transitoria que aguarda su incorporación a la parte reconocida como formal, sino que es un problema que hunde sus raíces en los contextos económico, cultural, social y político, que genera sus propias lógicas de acción y reproducción.²³ Esta segunda alternativa abre el camino para comprender por qué las políticas asistencialistas y centradas en los individuos tienen un alcance tan corto, en cuanto no están diseñadas



²¹ Fainboim, Israel; Gandour, Miguel, y Uribe, María Camila (eds.). *Misión de reforma institucional de Bogotá. Calidad de la inversión en capital humano*, Bogotá, Alfaomega, 2000, pp. 185-186.

²² Colombia, Defensoría del Pueblo, *op cit.*, p. 178.

²³ Corredor Martínez, *op. cit.*, p. 8.

para enfrentar los problemas de orden estructural que afectan a grupos sociales ubicados en entornos marcados por unas condiciones específicas.

En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que el desarrollo social debe concebirse como el resultado de un crecimiento balanceado de la capitalización en inversión e infraestructura física y la capitalización en inversión individual y social de capital humano, y, en esta dirección, la prioridad debe centrarse en la política de desarrollo social más estratégica: la de generación de empleo productivo, por cuanto éste es el resultado que mejor muestra que sí existe balance entre el crecimiento de capital físico y el aumento del capital humano. La posibilidad de empleo productivo para personas cada vez más educadas ha demostrado ser el mejor instrumento social de redistribución.²⁴

Para enfocar correctamente la solución al problema de la pobreza, debe tenerse en cuenta que una estrategia eficaz alienta la creación de riqueza y considera que los primeros interesados en hacerle frente son quienes soportan las carencias en que viven antes que los políticos y funcionarios gubernamentales.²⁵ En otras palabras, la mejor estrategia para combatir la pobreza y la exclusión social, que supere el paternalismo asistencialista y permita una verdadera incorporación de la población marginada al circuito productivo nacional, consiste en promover la generación de empleo mediante la facilitación de las condiciones para la inversión en actividades económicas productivas.²⁶

Si bien la superación de la pobreza es una condición necesaria para un crecimiento rápido, equilibrado y sostenible, no se puede lograr sin la participación activa de los pobres. No son programas que se padecen, son programas que se logran si los mismos actores participan en su formulación, mantenimiento y evaluación.²⁷ De esta manera, la participación tiene que alimentar las dinámicas de autorregulación y control social de la prestación de servicios, pues ni siquiera el Estado más eficiente puede alcanzar sus cometidos si



²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. *La pobreza. El gran desafío para la paz en Colombia*, Bogotá, 1998, pp. 12-13.

²⁵ Sabino, Carlos. "Mitos sobre la pobreza", en *Ciencia Política*, No. 49, III-IV trimestres, 1998, pp. 51-52.

²⁶ Colombia, Defensoría del Pueblo. *La vigencia de los derechos humanos en Colombia. diagnósticos y recomendaciones de la defensoría del pueblo al gobierno nacional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998, p. 24.

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*, p. 13.

sus ciudadanos entorpecen su accionar. Las prácticas de participación y control deben nutrirse de la acción transformadora de la sociedad sobre el Estado, tanto como de la sensibilidad estatal para acoger los cambios.²⁸

Igualmente, para lograr un nivel de ejecución alto y transparencia en la administración de recursos, es necesario aplicar a cabalidad los mecanismos de control de la corrupción que ya se encuentran legalmente previstos y combinarlos con procesos de participación ciudadana mediante la creación de instrumentos de construcción social de las regulaciones, especialmente en el ámbito local, en el cual se facilita el establecimiento de pautas de vinculación con las autoridades públicas.²⁹

4.2 Las disfuncionalidades del diseño institucional

El entorno institucional incide fuertemente en el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos, de manera que el régimen jurídico que define la estructura y el funcionamiento del Estado, en este caso del Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993), determina el contexto institucional para su gobernabilidad. El estatuto orgánico de la capital es el instrumento que suministra a todos los sectores, público y privado, y a los ciudadanos las reglas del juego y el mapa institucional que les permite actuar, hacer viable y equitativo el desarrollo de la ciudad.

Por ello es importante que la ciudad cuente con una normatividad que propenda a un contexto institucional básico de calidad y que, a la vez, armonice y encauce la participación de los diferentes actores sociales en torno a su desarrollo,³⁰ de modo que aquella pueda ser mejorada en procura de hacer perfectible el entorno institucional aludido. Así, una reforma legal al Decreto 1421 de 1993 podría ocuparse, entre otros temas, de solucionar los siguientes aspectos que se han identificado como propiciadores de problemas de eficiencia en el cumplimiento de los propósitos que han inspirado cada uno de los planes analizados:³¹



²⁸ Fundación Corona (ed.). *Hacia una agenda para Santafé de Bogotá. Logros de la administración Mockus-Bromberg y retos futuros*, Bogotá, Andaquí, 1998, p. 42.

²⁹ *Ibid.*, pp. 44-45.

³⁰ Fundación Corona, *Estatuto orgánico*, op. cit., p. 7.

³¹ Al respecto, véanse las propuestas formuladas por el consultor Jaime Silva, publicadas en la misma obra.

- Delimitación más clara de la función administrativa del alcalde y la de control político del Concejo, de manera que, por ejemplo, el primero pueda reorganizar la administración distrital si ello no implica un incremento de sus obligaciones pecuniarias, y solamente en este evento, acudir a la aprobación de la Corporación Edilicia.
- Habilitación de la delegación de las funciones operativas a cargo de los secretarios, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de entidades descentralizadas, en otros funcionarios de los ámbitos directivo o asesor de sus dependencias, para privilegiar la dedicación de su tiempo a labores de planeación, organización y control.
- Creación de mecanismos de identificación o integración del ciudadano con su localidad, como preferencias en la asignación de cupos escolares, asistencia hospitalaria o acceso a fuentes de empleo, con el fin de generar una culturización local, con importantes efectos potenciales sobre los procesos de planeación locales y el desarrollo de procesos comunitarios en seguridad, recreación, empleo, etc.
- Reconocimiento de las alcaldías locales como entidades con personería jurídica y patrimonio propio, con un régimen administrativo que les permita desarrollar las actividades que hoy están a cargo de los fondos de desarrollo local y una planta básica de personal estructurada a partir de las funciones que deben corresponder al alcalde local y que actualmente no le competen, principalmente la preparación del Plan de Desarrollo Local y la elaboración del presupuesto.
- Redefinición de la naturaleza del cargo de los alcaldes locales, que los sitúe como agentes del alcalde mayor en sus localidades y conductos regulares de éstas ante las autoridades distritales, pasando de cumplir funciones esencialmente operativas y de control a ocuparse de todos los procesos prospectivos relacionados con el desarrollo de la localidad (preparación del Plan de Desarrollo; presentación de proyectos de inversión; elaboración del proyecto de presupuesto y dirección, planificación, coordinación, y evaluación de los aspectos administrativos de la localidad).

Como se advierte, una parte importante de la problemática de diseño institucional corresponde a las reglas que definen la manera

de concretar en el Distrito el principio constitucional de la descentralización en el ámbito local, tanto respecto a la estructura organizacional y funcional de las localidades como a sus relaciones con la administración central.

Más que una estrategia sectorial, la descentralización debe partir de una visión global de la administración de la ciudad, con mecanismos y dispositivos por medio de los cuales haya una transferencia efectiva de responsabilidades, autoridad y recursos a las localidades; por lo tanto, más que para cumplir con el mandato constitucional, la descentralización es un proceso rentable para fortalecer la legitimidad institucional y reconfigurar la autoridad política.³²

Por ello, la ciudad no puede seguir reproduciendo, con respecto a las localidades, las tensiones y conflictos que se han presentado entre la nación y los entes territoriales, dentro del marco de la descentralización, por lo cual es menester que el Distrito se ocupe prioritariamente de mejorar la complementariedad entre el Distrito y las localidades en educación, salud, espacio público, infraestructura de obras (pavimentación de vías locales y construcción de infraestructura educativa y de salud), preservación ambiental y coordinación interinstitucional entre las empresas y funcionamiento de los servicios públicos, y de asegurar a las administraciones locales personal idóneo y calificado con el fin de fortalecerlas.³³

La descentralización, al igual que la participación, exige no sólo un Estado central capaz de ceder algunas de sus funciones y una parte de su poder, sino también una ciudadanía responsable e interesada en participar en la construcción del orden social. Una ciudadanía que se autoconcibe como autora (por acción u omisión) del orden, no como su víctima.³⁴

Por otra parte, como lo señaló la Misión de Reforma Institucional de Bogotá,³⁵ una asignación eficiente del gasto requiere su focalización en los grupos que verdaderamente lo necesitan, para garantizar una efectiva reducción en los grados de pobreza, medida



³² Fundación Corona (ed.). *Hacia una agenda...*, op. cit., pp. 41-42.

³³ Estas recomendaciones recogen las formuladas en Fundación Corona, *Estatuto orgánico*, op. cit., p. 21.

³⁴ Fundación Corona, *Hacia una agenda*, op. cit., p. 42.

³⁵ Fainboim, Gandour y Uribe, *Misión de reforma institucional de Bogotá. Calidad de la inversión en capital humano* op. cit., pp. 238-241.

tanto por el grado de necesidades básicas insatisfechas como por el índice de calidad de vida, y para ello es necesario contar con adecuados sistemas de información sobre las reales condiciones de vida de la población y sus grados de acceso a los servicios sociales que brinda el Distrito.

El proceso de producción de información se encuentra atomizado y fragmentado sectorialmente en manos del Departamento Administrativo de Planeación y de otras entidades, y, en este proceso, la participación de las localidades es dispersa y responde principalmente a las demandas sectoriales. Lo deseable sería descentralizar la información y otorgar a las localidades una mayor autonomía, aun cuando manteniendo la coordinación central.

Frente a la dispersión de la información, hoy no es posible establecer la magnitud del gasto social por localidad, y en relación con la población en condiciones de pobreza, el grado de acceso efectivo de esta población a los servicios sociales básicos y las necesidades y preferencias de la población en el ámbito local, y este hecho incide en la eficiencia del gasto. Una situación óptima sería aquella donde el gasto por pobre y el grado de cobertura de los servicios básicos en la población pobre fuera similar entre las distintas localidades.

4.3 La dinámica organizacional de la ejecución de los planes de inversiones

Un tercer factor que ayuda a explicar los resultados expuestos consiste en la dinámica organizacional de ejecución de los planes de desarrollo. La ejecución de las apropiaciones presupuestales correspondientes a los planes de inversiones de los planes de desarrollo por parte de las entidades distritales responde al modelo del proceso organizacional,³⁶ en la medida en que una vez incorporados tales recursos a los presupuestos de cada una de ellas, las decisiones respecto de las destinaciones concretas quedan inmersas dentro de las rutinas organizacionales, que operan según patrones estandarizados, de manera que la afectación específica del gasto experimenta muy poca variación de una administración a otra,



³⁶ Sobre el modelo organizacional, véase Allison, Graham. *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

dado que el quehacer administrativo de las entidades ejecutoras tiende a operar inercialmente.

Desde la perspectiva anotada, la dinámica organizacional para la ejecución de los recursos asignados a las prioridades u objetivos de cada plan es una de las razones por las cuales, a pesar de haberse asignado 9,5 billones de pesos en proyectos que estaban orientados al mejoramiento de la calidad de vida en educación, salud y promoción social de los habitantes de la ciudad con los más altos índices de necesidades insatisfechas, el diagnóstico realizado indica que para 2004 se habían incrementado las condiciones de marginalidad en relación con las existentes en la ciudad en 1995.

En efecto, el plan de desarrollo tiene valor indicativo, en términos de la definición de prioridades para la duración del período de gobierno de cada administración y la asignación del gasto por programas y proyectos durante la misma vigencia. No obstante, la priorización del gasto se establece al inicio de cada administración sin que existan el tiempo ni los mecanismos para validarla, y sin que ella se someta a discusión de manera sistemática en el proceso presupuestal de cada año.

Una vez establecida esa priorización inicial, el presupuesto anual se ajusta a la asignación previamente definida en el plan de inversiones del plan de desarrollo, pero sin que en ese proceso se tenga en cuenta el seguimiento del cumplimiento de las metas propuestas en este último, por lo cual, más que priorizar, lo que se hace en el presupuesto es asegurar que el gasto de cada año se ajuste a una regla numérica establecida en el plan de inversiones.

Así, las discusiones internas del gobierno durante la priorización y asignación de recursos en el Distrito responden a reglas cerradas que operan bajo procedimientos jerárquicos (de arriba hacia abajo), que le restan valor al proceso interno de la administración, en tanto que la planeación anual de las entidades ejecutoras se realiza sin una validación central de los resultados alcanzados en términos de las orientaciones de política, lo cual provoca una desarticulación de la presupuestación con respecto a la planeación y la evaluación.³⁷

³⁷ Al respecto, Fainboim, Israel; Gandour, Miguel, y Uribe, María Camila (eds). *Misión de reforma institucional de Bogotá. Planeación urbana e instituciones presupuestales*, Bogotá, Alfaomega, 2000, pp. 8-9.

Independientemente de las prioridades dadas dentro de un plan de gobierno a determinadas acciones, lo que se encuentra es que cada una de las entidades que hace parte de la administración goza de una gran autonomía en la formulación de políticas y de programas, y ello implica que las mismas organizaciones parecen imponer, casi por la inercia que produce su propia existencia, acciones y programas específicos.³⁸

5. CONSIDERACIONES FINALES

Como señala González Salas,³⁹ Bogotá debe hacer hincapié en una visión integral de su desarrollo y especialmente superar aún condiciones drásticas de pobreza, que por haberse venido morigerando, no son excusas para eludir las políticas sociales. En el mismo sentido, el Defensor del Pueblo⁴⁰ ha indicado que las necesidades que les asisten a las comunidades de Bogotá, particularmente a las más vulnerables, son múltiples y sus soluciones se han venido aplazando a lo largo de los años.

El Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” se ha planteado por la propia administración distrital, que lo formuló como un punto de inflexión frente a la continuidad que caracterizó los tres planes precedentes. En tal sentido, la política de empleo e ingresos es para la nueva administración de la ciudad un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, y se basa en la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional. El aumento de la cobertura y la permanencia de la población en el sistema educativo son elementos esenciales de esta política.

Desde el sector privado también había sido puesta de manifiesto esa necesidad, y en tal sentido la Cámara de Comercio de Bogotá⁴¹ indicaba que en la ciudad debe promoverse y facilitarse la creación y el desarrollo de nuevas empresas y apoyar mejoras en la productividad de las existentes —con énfasis en las microempresas



³⁸ Fainboim, Gandour y Uribe, *Misión de reforma institucional de Bogotá. Calidad de la inversión en capital humano*, op. cit., p. 238.

³⁹ González Salas, Édgar. “Bogotá gira hacia el desarrollo humano”, en *El Espectador*, semana del 6 al 12 de noviembre de 2005, p. 2C.

⁴⁰ Pérez Ortiz, Volmar. “Panorama de los derechos humanos en Bogotá”, en *El Espectador*, semana del 20 al 26 de noviembre de 2005, p. 6B.

⁴¹ Cámara de Comercio de Bogotá, op. cit., pp. 9-10.

y pymes, que son las que más contribuyen a la generación de empleo—, y agregaba que es indispensable facilitarles a los desempleados y a quienes ingresan por primera vez en el mercado laboral el acceso a los servicios y programas de formación y capacitación que se ofrecen en la ciudad, especialmente para la población de menores ingresos, a la cual le es muy difícil encontrar empleo, porque no tiene la formación ni la capacitación que se requiere para vincularse al sector productivo.

La ejecución de esa política de empleo e ingresos, según la propia administración distrital,⁴² requiere la implementación de nuevas formas de intervención social integral a partir de una concepción multidimensional de las problemáticas sociales de la ciudad, en particular la pobreza y la exclusión. Este propósito exige mirar los problemas como efectos de situaciones estructurales que afectan a personas y territorios específicos en el interior de la ciudad, con la certeza de que los ciudadanos y los propios territorios cuentan con capacidades que, orientadas adecuadamente hacia la formulación de objetivos y ejes estratégicos, puedan contribuir a convertir los problemas en oportunidades que generen desarrollo social.⁴³

Del acierto en este cambio de enfoque y en su instrumentación dependerá la reversión de la tendencia creciente de desigualdad en la ciudad, que contradice los postulados del marco constitucional y legal en el cual se inscribe la gestión administrativa a cargo de sus autoridades y desdice del propósito fundamental de la construcción y consolidación del Estado Social de Derecho.



⁴² DAPD. *Bogotá sin Indiferencia Social*, Año 1, No. 5, agosto de 2005, p. 1.

⁴³ Como balance parcial de este cambio de enfoque, Sarmiento Palacio señala que entre 1997 y 2002 la pobreza subió del 22% al 50% y que la indigencia pasó del 5% al 15%, en parte por la concepción de las administraciones anteriores de darle prioridad a la construcción de la infraestructura física y la administración con criterios de lucro individual, y que solucionar esa tendencia implicaba reorientar el plan de desarrollo hacia las actividades que contribuyeran más al empleo y a los estratos más pobres, focalizando los recursos de la salud hacia los sectores más necesitados y superando los obstáculos de una legislación que tiende a la privatización.

Con la reorientación puesta en marcha, y a pesar del impacto generado por los desplazados y los inmigrantes que siguen llegando, indica que las acciones aplicadas en Bogotá para elevar los ingresos de los sectores menos favorecidos y crear empleos directos no solamente están propiciando una ampliación de la demanda, que no se ha logrado en el ámbito nacional, sino que muestra que la pobreza y el desempleo son problemas cuya solución no corresponde en forma exclusiva al orden nacional y que con políticas municipales pueden ser adecuadamente atendidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham. *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *La pobreza. El gran desafío para la paz en Colombia*, Bogotá, 1998.
- Cámara de Comercio de Bogotá, *Observatorio Social*, No. 17, julio de 2005.
- Colombia, Defensoría del Pueblo. *Derechos humanos para vivir en paz. Quinto informe anual del ciudadano defensor del pueblo al Congreso de Colombia 1998*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998.
- . *La vigencia de los derechos humanos en Colombia. Diagnósticos y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo al gobierno nacional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998.
- Colombia, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. *Manual para participar en el desarrollo institucional. Participación en los espacios orgánicos de la administración pública*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- . *Manual para participar en el desarrollo institucional. Participación en la vida administrativa y el mejoramiento de la gestión pública*. Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- Contraloría de Bogotá. *Balance social y el impacto de las políticas públicas vigencia 2003*.
- Contraloría de Santa Fe de Bogotá (ed). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Fondo de Publicaciones, 1994.
- Corredor Martínez, Consuelo. “¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de política”, en *Equidad y política social en Colombia I. Seminario de Pobreza y Política Social en Colombia*, Bogotá, 1999.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). *Bogotá sin Indiferencia Social*, Año 1, No. 5, agosto de 2005.
- Fainboim, Israel; Gandour, Miguel, y Uribe, María Camila (eds.). *Misión de reforma institucional de Bogotá. Calidad de la inversión en capital humano*, Bogotá, Alfaomega, 2000.
- (eds.). *Misión de reforma institucional de Bogotá. Planeación urbana e instituciones presupuestales*, Bogotá, Alfaomega, 2000.
- Fundación Corona (ed.). *Estatuto orgánico. Un instrumento para la gobernabilidad en el Distrito Capital*, Bogotá, Andaquí, 1998.
- (ed.). *Hacia una agenda para Santafé de Bogotá. Logros de la administración Mockus-Bromberg y retos futuros*, Bogotá, Andaquí, 1998.
- González Salas, Édgar. “Bogotá gira hacia el desarrollo humano”, en *El Espectador*, semana del 6 al 12 de noviembre de 2005.

- Gordillo, Agustín y otros. *Derechos humanos*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1997.
- Pérez Ortiz, Volmar. "Panorama de los derechos humanos en Bogotá", en *El Espectador*, semana del 20 al 26 de noviembre de 2005.
- Sabino, Carlos. "Mitos sobre la pobreza", en *Ciencia Política*, No. 49, III-IV trimestres 1998.
- Sarmiento Palacio, Eduardo. "La inversión social", en *El Espectador*, semana del 20 al 26 de noviembre de 2005.