

# Plan de Desarrollo 2012 - 2016

Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas  
para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ  
HUMANANA

**DOCUMENTO DE BASES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS  
PARA BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL 2012-2016  
BOGOTÁ HUMANA**

Índice:

1. Bogotá recrea la vida	2
2. Una ciudad que reduce la segregación social y la discriminación: el ser humano es el centro de las preocupaciones del desarrollo	5
2.1. Reducir la desigualdad y la discriminación social, económica, espacial y cultural	7
2.2. Ampliar las capacidades que le permitan a la ciudadanía la apropiación de saberes	14
2.3. Construir un territorio que garantice el acceso equitativo a la ciudad	20
2.4. Reducir formas de discriminación asociadas a condiciones de género, orientación sexual, étnicas y culturales	22
2.5. Incrementar la capacidad financiera de los más pobres	22
2.6. Garantizar la defensa, protección y restablecimiento de los derechos humanos	27
2.7. Reconocer los derechos de las víctimas	27
3. Un territorio que enfrenta la variabilidad climática y se organiza alrededor del agua	27
3.1. Visibilizar el medio natural y el entorno del agua. La naturaleza está en el centro de las preocupaciones del desarrollo	28
3.2. Replantear el modelo expansivo de la ciudad	32
3.3. Cambio tecnológico en los modos de transporte	37
3.4. Reducir la vulnerabilidad de todo tipo	37
3.5. Promover cambios culturales	38
4. Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	39
4.1. Fomentar la participación y la capacidad de decisión de la ciudadanía sobre los asuntos de la ciudad	39
4.2. Fortalecer la gobernabilidad democrática local	40
4.3. Recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del distrito capital	41
4.4. Construir territorios de paz con seguridad ciudadana	41
4.5. Garantizar una estructura administrativa distrital competente y comprometida con las necesidades de la ciudadanía	43
5. Referencias bibliográficas	46

## BOGOTÁ RECREA LA VIDA

Bogotá se localiza en la cuenca alta del río Bogotá, que discurre en un altiplano con suelos arcillosos en gran parte saturados de agua. El Río constituye el eje que articula la estructura ecológica principal del altiplano. Sin embargo, Bogotá no tiene tanta agua como nos parece. Dentro de la cuenca tan sólo hay una fuente importante de agua (el páramo de Guerrero) y las otras dos (los páramos de Sumapaz y de Chingaza) se localizan por fuera. Esta circunstancia hace que los habitantes del altiplano y la ciudad seamos muy vulnerables a los efectos del cambio climático. Períodos de lluvias y sequías cada vez más frecuentes e intensos tienen consecuencias muy graves en la estabilidad geológica y de los suelos constituidos por arcillas expansivas. No podemos convertir áreas de protección en áreas de riesgo, al localizar, actividades, infraestructuras y viviendas, en lugares en los que sabemos que las inundaciones y las remociones en masa son muy posibles.

La cuenca alta del río Bogotá ha sido maltratada, y el Distrito ha avanzado a espaldas del Río, secando sus humedales y desconociéndolo como fuente de vida. Concebimos al Río como un tubo, como estorbo, como una cloaca y no reconocemos su carácter de sistema complejo que incluye sus humedales, áreas de descarga, páramos generadores y bosques protectores. Pensamos en el agua tan sólo por sus espejos visibles en superficie, pero no recordamos que el ciclo del agua incluye el clima (lluvia y sequías, vientos y temperatura) y sus especificidades y la dinámica compleja entre el suelo y el agua subterránea y freática. Una nueva concepción del Río como sistema implica pensar en las redes de efectos que tienen nuestras decisiones sobre el uso de la superficie de esta tierra que nos tocó ocupar. Conservar y aprovechar el agua hoy, es nuestra responsabilidad si queremos que la gente tenga opciones en el futuro en el altiplano y la ciudad de Bogotá.

La niñez nos exige que respetemos el medio ambiente y que modifiquemos de manera sustantiva la relación con el agua. Si la ciudad continúa su actual ritmo de expansión, en el 2030 tendremos problemas serios de abastecimiento de agua. Nuestros niños y niñas, que entonces comenzarán a ser adultos, reclamarán indignados por la desidia y el desprecio que hoy tenemos frente al medio ambiente y los recursos naturales.

La segregación y la depredación van de la mano. La ciudad que hemos construido expulsa a los pobres obligándolos a ocupar las cuencas de los ríos, las laderas de los cerros y a vivir en sitios de alto riesgo. Las desigualdades económicas acentúan la segregación. Los niños y las niñas que nacen en hogares pobres tienen menos oportunidades que los demás. Comparada con otras ciudades del mundo, la movilidad social en Bogotá es baja. Para cambiar esta situación es necesario romper barreras estructurales, relacionadas con el ingreso y las oportunidades de acceso.

El gobierno de Bogotá 2012-2016 avanzará en la construcción de una ciudad humana que les permita a todos sus habitantes sin distinción de ingreso económico, raza, origen étnico, identidad de género, orientación sexual, y creencias religiosas, políticas o ideológicas poder desarrollar su potencial como seres humanos.

El Plan Distrital de Desarrollo (PDD) “Bogotá Humana”, propone alternativas para que entre todos y todas construyamos un modelo de ciudad que recree la vida. Desde su nacimiento, *todos* los niños y niñas de Bogotá tendrán acceso a los bienes básicos, así como a contar con un contexto

afectivo y cultural. La primera infancia tiene el derecho a crecer en una ciudad que se densifica en armonía con la naturaleza y que practica los valores de la vida.

El PDD no es novedoso porque proponga la ciudad *densa y compacta*. Esta declaración ha sido reiterada en las últimas administraciones. El cambio sustantivo que impulsa este gobierno tiene dos piezas centrales: primero, *la densificación se hará sin segregación y, segundo, la densificación será verde*. Rechazamos el curso que han seguido las megalópolis latinoamericanas y asiáticas que se han extendido arrasando el territorio y destruyendo el medio ambiente. En el caso de Bogotá, la conurbación es inaceptable.

Las ciudades en el mundo moderno son el hogar que habitamos, y deben estar construidas para que el ser humano pueda desarrollar todo su potencial, tanto individual como colectivo.

La densificación verde y sin segregación y la preparación para enfrentar el cambio climático disminuyendo la producción de gases de efecto invernadero, obliga a replantear los proyectos urbanísticos y de transporte que excluyen al otro, y que no aprovechan las ventajas de las nuevas tecnologías. Las diversas formas de segregación son expresiones del desprecio por los demás, y de la incapacidad de aceptar las diferencias. La revitalización del centro ampliado es un escenario privilegiado para mostrar las posibilidades de un nuevo modelo de renovación urbana incluyente y que reconoce la diferencia.

La densificación verde y sin segregación implica el acceso universal a los equipamientos y a los servicios sociales. Las escuelas, los parques, los hospitales, los centros culturales y deportivos, estarán distribuidos de tal forma que todas las personas tendrán las mismas posibilidades de acceso.

Bogotá asume el reto de mostrar que una gran ciudad sí puede crecer en armonía con la naturaleza. Este proceso tiene que ser compartido con otras ciudades del mundo. Una innovación es necesaria: *los intercambios de experiencias y prácticas públicas, privadas y ciudadanas, de mutuo aprendizaje y mutuo beneficio*.

El posicionamiento de la ciudad-región a nivel internacional es una prioridad hoy; es la expresión de una nueva territorialidad, en que Bogotá fortalece sus inter-relaciones con otras ciudades y gobiernos locales, más allá de los necesarios vínculos de cooperación. Se trata de un enfoque integral y sustentable, de promoción de un liderazgo estratégico en los temas esenciales de Bogotá Humana, priorizando las relaciones sur-sur y consolidando instrumentos de solidaridad como las redes de ciudades y *hermanamientos*.

Hoy Bogotá debe proyectar un nuevo enfoque en sus relaciones de cooperación, no asistencialista, proactivo y entre pares, al servicio de las prioridades de la ciudad: la cooperación descentralizada, bilateral y multilateral y las alianzas público-privadas de inversión para el desarrollo social.

Para el logro de estos propósitos, en los próximos cuatro años la ciudad dispondrá de las herramientas necesarias: una política pública de internacionalización de la ciudad, una estrategia de cooperación y un marco institucional que evite la dispersión, optimice la cooperación y fomente la participación organizada de los diversos actores de las relaciones internacionales.

A nivel local, el punto de referencia que utiliza el PDD para evaluar el impacto de la intervención del gobierno distrital es la estructura de consumo de las familias. La política pública puede incidir en los principales componentes de la canasta de consumo de los hogares. Se trata de crear condiciones propicias para que aumente el ingreso disponible de las familias más pobres, de tal manera que puedan adquirir, además de los productos básicos, los bienes que juzgan valiosos y que les permiten mejorar sus decisiones de agencia. La administración distrital le hará el seguimiento al gasto de las familias en seguridad alimentaria, vivienda, educación, salud, transporte, pago de servicios públicos, cultura, etc., buscando que el ingreso disponible permita adquirir aquellos bienes y titularidades que la familia aprecia.

El PDD es optimista. Primero, porque reconoce que es posible modificar las condiciones de vida de la población desde ¡ya! .Y segundo, porque pone en evidencia que la principal fuente de recursos de la ciudad está en el manejo del suelo y del urbanismo. Bogotá es rica porque la ciudad genera rentas enormes. El problema radica en su pésima distribución <sup>1/</sup>.

El gobierno distrital busca que la ciudad sea amable para todos. Y por ello estimulará la inversión y la generación de riqueza por parte del sector privado, con la convicción profunda de que las rentas derivadas del manejo del suelo y del urbanismo no pueden ser apropiadas por unos pocos. La administración velará para que la participación en los excedentes de la aglomeración sea distribuida de manera equitativa.

El desarrollo humano es el proceso que amplía el abanico de opciones de las personas, permitiendo que ellas escojan el proyecto de vida que juzgan valioso. El desarrollo humano se expresa como libertad. Este ideal no es nuevo. Los pensadores de los siglos XVIII y XIX insistían en la necesidad de convertir la riqueza en libertad. Los pueblos ricos – decía John Stuart Mill - tienen mayores posibilidades de ser libres. Y de manera análoga, los pueblos libres tienen mejores condiciones para que su riqueza aumente de manera equitativa. Desde principios de los años noventa, los informes de desarrollo humano de las Naciones Unidas han reiterado que la verdadera riqueza de las naciones está en su gente. Y los individuos son agentes de su desarrollo cuando tienen los medios necesarios para ampliar sus capacidades y posibilidades. La política pública distrital puede incidir de manera sustantiva en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Los logros serán mayores si las acciones de los gobiernos nacional y distrital apuntan hacia los mismos propósitos. Y si la riqueza de la sociedad está en su gente, el centro de atención es la primera infancia. Afortunadamente, el gobierno nacional también ha reconocido la importancia de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas. Es la oportunidad para buscar sinergias entre la política nacional y distrital.

La seguridad ciudadana, como parte integrante de la seguridad humana, se orientará a prevenir las causas sociales, institucionales y del entorno urbano que incitan a las personas a incurrir en delitos, conflictos y violencias.

Proponemos, más que un plan de desarrollo, un plan de vida que le presentamos a la ciudadanía para su concertación, como un pacto para transformar el rumbo de la ciudad. Durante las próximas

---

<sup>1/</sup> “Los recursos de la ciudad están pignorados a unos pocos privilegiados, en el sistema integrado de transporte, en Transmilenio, en el manejo de basuras, en la administración de la salud y del espacio público. Garantizar la transparencia en la contratación, combatir las mafias, fortalecer la institucionalidad pública y democratizar la estructura del acceso al crédito son prioridades para la nueva administración” (Gustavo Petro, Programa de Gobierno Progresistas, 2011).

semanas, esperamos el diálogo y el debate con las ciudadanía para que juntos, podamos integrar las diferencias y generar una hoja de ruta para la Bogotá del siglo XXI, en la que esta administración pretende dar los primeros pasos.

#### 1. UNA CIUDAD QUE REDUCE LA SEGREGACIÓN SOCIAL Y LA DISCRIMINACIÓN: EL SER HUMANO ES EL CENTRO DE LAS PREOCUPACIONES DEL DESARROLLO

La segregación tiene varias manifestaciones. Una es la segregación socio-espacial, que se presenta cuando los ricos y los pobres no están mezclados en el espacio. La medición de la segregación combina dos variables. La espacial, que es la localidad; y la social, que es el ingreso. Como en Chapinero los diferentes sectores sociales y económicos están más mezclados que en Ciudad Bolívar, decimos que Chapinero es *menos segregada* que Ciudad Bolívar. La segregación se manifiesta en formas desiguales de distribución de la infraestructura y la oferta de servicios como educación, vivienda, servicios de salud, cultura y de protección, acceso a espacios públicos, al trabajo y la movilidad, a las condiciones ambientales y a la libre expresión cultural y deportiva. La segregación obstaculiza el disfrute pleno de los derechos sociales, económicos y culturales. En cambio, la mezcla socio-espacial tiene numerosas ventajas: favorece las interacciones, la interculturalidad y disminuye los costos de transporte, permite aprovechar mejor las potencialidades de las vecindades, contribuye a la equidad en el uso de los equipamientos y, finalmente, crea condiciones propicias para mejorar la distribución del ingreso.

Es preocupante que en Bogotá la segregación socio-espacial se haya acentuado. Cuando la dimensión espacial es la localidad, y la variable de referencia es el ingreso, el *índice de segregación residencial (ISR)* aumentó: pasó de 13,1 en 2007 a 17,6 en 2011 <sup>2/</sup>. Esta tendencia es negativa porque muestra que a lo largo del tiempo se ha ido ampliando la brecha entre localidades. El gobierno distrital creará los mecanismos que sean necesarios para revertir este proceso. El ideal de la no segregación será el de una ciudad en la que los niños y niñas estudien sin distingo de sus condiciones culturales, sociales y económicas.

---

<sup>2/</sup> La fórmula del ISR es

$$\text{ISR} = \frac{\text{Varianza entre}}{\text{Varianza total}} \times 100$$

El ISR compara la varianza del ingreso entre localidades (numerador) con respecto a la varianza del ingreso del conjunto de la ciudad.

Relación entre las varianzas del ingreso de los hogares de cada localidad y la varianza del ingreso de los hogares de toda la ciudad Bogotá 2011

Localidad	VLoc/ VBog
Bosa	0,08
Ciudad Bolívar	0,08
Usme	0,11
San Cristóbal	0,16
Tunjuelito	0,29
Kennedy	0,30
Rafael Uribe Uribe	0,30
Engativá	0,38
Puente Aranda	0,44
Los Mártires	0,58
Antonio Nariño	0,62
Santa Fe	0,63
La Candelaria	0,67
Fontibón	1,15
Barrios Unidos	1,18
Suba	1,26
Teusaquillo	1,90
Usaquén	3,13
Chapinero	4,64
<b>Total Bogotá</b>	<b>1,00</b>

VLoc es la varianza del ingreso de los hogares de cada localidad.  
VBog es la varianza del ingreso de todos los hogares de la ciudad

Fuente: DANE - SDP. EMB 2011

La fotografía de la segregación en el 2011 se obtiene comparando las varianzas del ingreso de los hogares de cada localidad con la varianza del ingreso de los hogares de toda la ciudad. En el cuadro anexo, las localidades se organizaron en función del valor del indicador. Las localidades con menor varianza relativa son Bosa y Ciudad Bolívar. La varianza es pequeña porque los hogares tienen ingresos muy homogéneos. Ello significa que en estas localidades la segregación es mayor. Las localidades menos segregadas son Chapinero y Usaquén porque allí hay más mezcla socio-económica.

La segregación socio-espacial se reduce de dos maneras. Primero, disminuyendo la brecha entre ricos y pobres. Y segundo favoreciendo la mezcla socio-económica y el acceso universal a los servicios y equipamientos. Se trata, finalmente, de que los ciudadanos y ciudadanas amplíen sus opciones y capacidades para llevar la vida que valoran.

Además de la segregación espacial, existen diversas formas de discriminación y exclusión. También hay segregación de lo sensible, de la imaginación y de la palabra. En las aglomeraciones urbanas, el **derecho a la ciudad** se convierte en una precondition para la realización de los derechos. La ciudad incluyente tiene que abrir las puertas a todos, reconocer la diversidad y promover la interculturalidad, sin ningún tipo de discriminación. Los grupos de población más vulnerables deben contar con una atención privilegiada, así que los que menos tienen deben recibir proporcionalmente más.

La segregación se manifiesta en la ausencia de oportunidades educativas, en la exposición a factores de riesgo, en la calidad de la alimentación, en el acceso a los servicios institucionales de salud y de la cultura, en la forma de mantenerse activo, sano y saludable, etc.

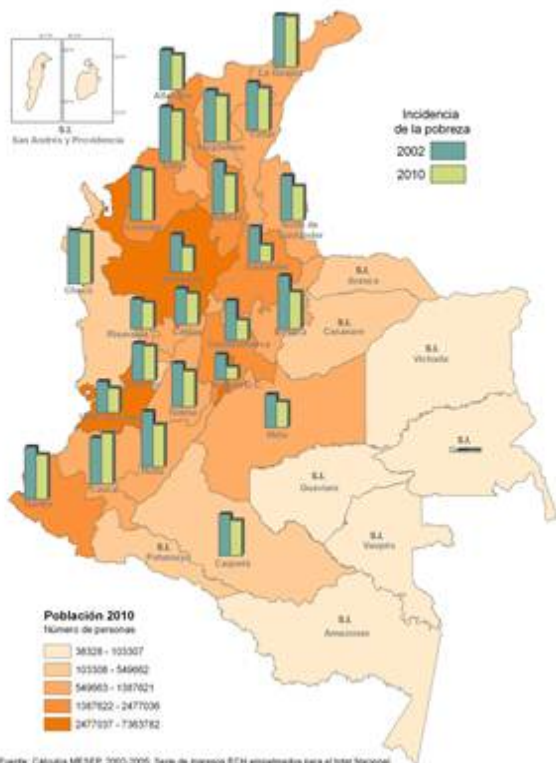
## 1.1. REDUCIR LA DESIGUALDAD Y LA DISCRIMINACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA, ESPACIAL Y CULTURAL

A medida que crece la población, el patrón segregado de la ciudad se repite en la región, replicando los problemas de calidad de la urbanización, uso irracional del suelo, desigualdad en los accesos a infraestructuras y servicios, manejo depredador del medio ambiente e ineficacia en la gestión de la movilidad.

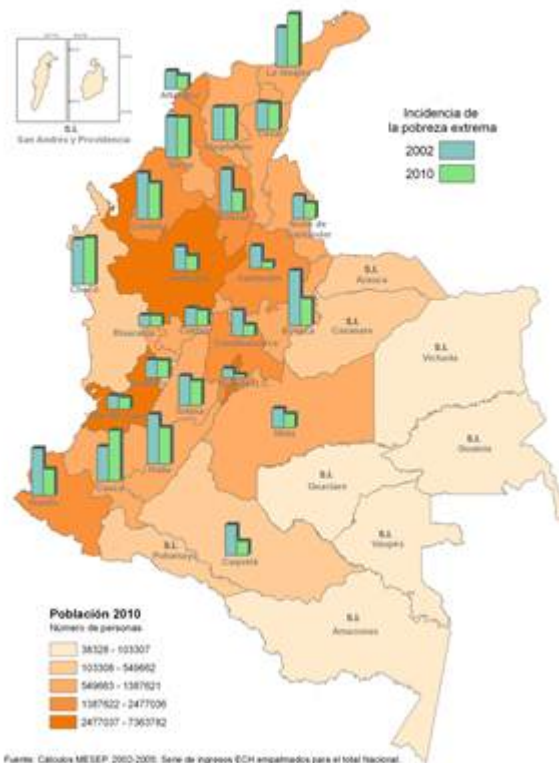
Como resultado, la calidad de vida en los distintos municipios de la región presenta diferencias significativas que no contribuyen a equilibrar las condiciones para el desarrollo humano en el territorio. Frente a estas debilidades se carece de una institucionalidad que opere en escala regional y permita construir gobernabilidad democrática de los temas críticos de la región.

Desde el punto de vista de la relación de Bogotá con los municipios de la región, el criterio normativo que guía el PDD es el siguiente: *la ciudad debe tener un ritmo y un tipo de crecimiento que contribuya a que entre Bogotá y los municipios cercanos haya convergencia (acercamiento) en términos de calidad de vida*. Las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá y los municipios de la sabana, deben mejorar e irse acercando. Esta dinámica es virtuosa si se logra que los asentamientos humanos en los distintos municipios sean armoniosos. Si las condiciones de vida de Bogotá mejoran más rápido que las de los otros municipios, se agudizan los procesos migratorios hacia el Distrito.

### Incidencia de la Pobreza en Colombia



### Incidencia de la Pobreza Extrema en Colombia





Como se observa en los mapas y en el cuadro, el desarrollo del país ha sido muy desigual. La incidencia de la pobreza es menor en Bogotá que en las otras regiones del país. Y en Bogotá el porcentaje de personas por debajo de la línea de indigencia, o de extrema pobreza, es 3. Esta cifra indica que es perfectamente posible que en la ciudad *ninguna* persona esté en condiciones de pobreza extrema.

**Incidencia de pobreza e Incidencia de pobreza extrema por departamento. 2002 – 2010**

Código	Departamento	Pobreza		Pobreza Extrema	
		2002	2010	2002	2010
05	Antioquia	47%	31%	17%	10%
08	Atlántico	50%	44%	13%	9%
11	Bogotá	31%	16%	7%	3%
13	Bolívar	65%	49%	30%	15%
15	Boyacá	67%	47%	39%	19%
17	Caldas	46%	40%	13%	11%
18	Caquetá	52%	44%	21%	10%
19	Cauca	58%	64%	25%	36%
20	Cesar	61%	54%	19%	19%
23	Córdoba	67%	64%	33%	26%
25	Cundinamarca	50%	25%	18%	8%
27	Chocó	67%	65%	32%	34%
41	Huila	70%	53%	35%	26%
44	La Guajira	66%	64%	28%	37%
47	Magdalena	65%	58%	24%	24%
50	Meta	42%	32%	14%	10%
52	Nariño	66%	56%	33%	19%
54	Norte de Santander	56%	43%	16%	11%
63	Quindío	47%	43%	13%	12%
66	Risaralda	37%	33%	8%	8%
68	Santander	45%	21%	16%	5%
70	Sucre	69%	64%	29%	29%
73	Tolima	55%	45%	21%	17%
76	Valle del Cauca	39%	31%	10%	8%

Fuente: Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008 - 2010: GEIH

En lugar de aproximarse, los municipios y las regiones se han ido distanciando entre sí. La brecha se ha ampliado. Bonet y Meisel (2007) muestran que en Colombia el proceso de descentralización ha fracasado porque las distancias (en términos de ingresos y calidad de vida) entre los municipios y las regiones se han acentuado. Bogotá se está separando de Medellín, Cali y Barranquilla. Y a su vez, estas ciudades se van alejando de las poblaciones vecinas. A partir de estos hallazgos, los autores concluyen que no hay convergencia, y ello sería la expresión más clara de que la descentralización no ha cumplido con sus objetivos.

La bondad de la convergencia entre municipios y regiones es reconocida por el Plan Nacional de Desarrollo, *Prosperidad para Todos* (DNP 2010), que plantea tres (3) nociones de equidad: intergeneracional, regional y social. La equidad intergeneracional busca que el aprovechamiento de los recursos naturales sea sostenible, de tal forma que las generaciones actuales se preocupen por las generaciones futuras. La equidad regional se refiere a la convergencia entre los municipios y las regiones. Y la equidad social tiene que ver con la reducción de las brechas sociales (pobreza, Gini, etc.). Las tres nociones de equidad buscan reducir las brechas: entre generaciones, entre los municipios y las regiones y entre pobres y ricos. Esta referencia al plan de desarrollo nacional muestra que el compromiso por la

convergencia es una tarea que compete a los gobiernos nacional y local. Por tanto, el estímulo a los procesos de equidad regional y convergencia no sólo compromete al Distrito sino también a la Nación. Cada vez es más necesario que Bogotá y la Nación participen en el desarrollo de una nueva distribución de la población en el territorio nacional, con la creación de nuevos centros urbanos que permitan la desconcentración de población, recursos y oportunidades y un mejor aprovechamiento del territorio.

En la administración de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB) juega un papel fundamental en el ordenamiento del territorio. Y en los procesos de ordenamiento del territorio se debe buscar, además, que haya armonía entre Metrovivienda, la Empresa de Renovación Urbana (ERU), la Caja de Vivienda Popular, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), y todos los

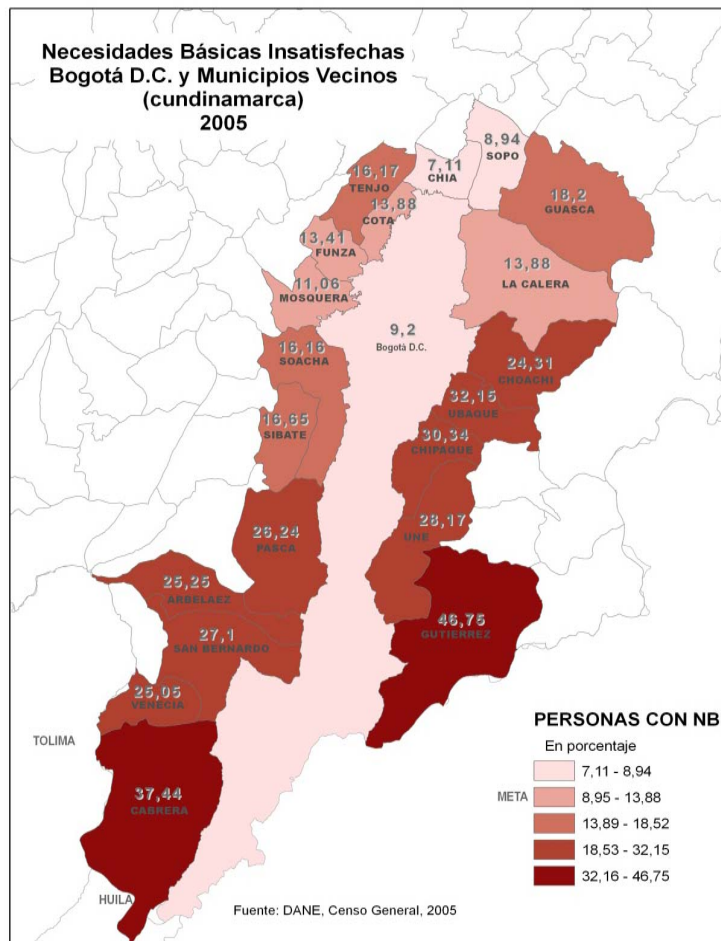
entes que proveen equipamientos públicos, de manera que la renovación y la expansión de redes y servicios, estén en armonía con el PDD y con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Para Bogotá es importante la equidad regional porque ello evita que se agudicen los procesos migratorios hacia la ciudad, en búsqueda de mejores coberturas y ofertas de servicios públicos. El ritmo de migración hacia Bogotá ha disminuido. La ciudad tiene a 30 de junio de 2011, 7.467.804 habitantes que representan el 16% de la población del país. La tasa de crecimiento en el período intercensal bajó de 3,16% a 1,64%, y la tasa de migración de 1,2% en 1985 y 1990 a 0,2% entre 2000 y 2005. Los datos sugieren que el crecimiento observado en los municipios vecinos es relativamente mayor que el de Bogotá. Hoy viven en los 17 municipios vecinos 1.291.633 personas <sup>3/</sup>. No obstante la menor presión que existe sobre Bogotá, debe tenerse presente que una cuarta parte de los nuevos hogares formados en Colombia entre 1993 y 2005 residen en la ciudad y en su área metropolitana. De acuerdo con el *índice de desarrollo endógeno* (Iendog) <sup>4/</sup>, 26 de los 116 municipios de Cundinamarca están por debajo de las categorías 3 y 4. Además, el *índice de necesidades básicas insatisfechas* (NBI) se va deteriorando a medida que los municipios se alejan de Bogotá, tal y como se observa en el mapa.

---

<sup>3/</sup> Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá.

<sup>4/</sup> El Iendog combina tres factores. El primero es las condiciones sociales, que pesa 45%. El segundo es la densidad que tiene un peso del 16%, incluye la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico (favorecen la competitividad). El tercer factor es el crecimiento, que pesa 39% y relaciona los factores productivos de capital humano e institucional. Ver DNP (2010 b, p. 117).



Los proyectos de escala regional han sido más el acuerdo de voluntades coyunturales y bilaterales entre funcionarios de entes territoriales<sup>5/</sup>, sin que exista una mirada articulada de largo plazo que comprometa simultáneamente al conjunto de municipios de la sabana y al departamento. Las únicas relaciones de largo plazo son de carácter comercial, a través de los contratos relacionados con la provisión de agua y energía eléctrica.

La relación entre Bogotá y sus vecinos se ha caracterizado por la mutua desconfianza, aunque en la última década se avanzó en la creación de un ambiente de mayor cooperación, y en la mejor comprensión de la realidad regional. También es claro que la fuerza de los procesos demográficos, urbanísticos y económicos va decantando las necesidades de cooperación y por ello van cobrando relevancia las distintas figuras de articulación previstas en la normatividad vigente.

La respuesta de Bogotá Humana será utilizar todas las formas institucionales que permitan la gestión asociada entre la ciudad, los municipios y entre estos y el Departamento, con un enfoque de cooperación entre iguales, que respete la autonomía de cada ente territorial. En consecuencia, se promoverán diversas formas de asociación. En el corto plazo, los Contratos Plan se pueden

<sup>5/</sup> Por ejemplo la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, surgida a comienzos del 2001 como resultado del trabajo conjunto de la Alcaldía Distrital de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

convertir en el mecanismo privilegiado para concertar con Cundinamarca la distribución de regalías.

Cada modalidad de asociación, tiene propósitos y alcances diferenciados. No obstante, es posible llegar a soluciones que combinen dos o más alternativas. En este entorno, Bogotá declara su disposición para avanzar en procesos concretos de integración y cooperación, mientras se crean las condiciones jurídicas y políticas para las figuras más complejas.

Apoyados en la institucionalidad mencionada, el plan de desarrollo buscará diseñar estrategias conjuntas que permitan: hacer más eficiente el transporte y la movilidad entre los municipios, garantizar la sostenibilidad de las cuencas y el buen manejo del agua, avanzar en seguridad alimentaria, consolidar el mercado interno<sup>6/</sup>. La ciudad-región tiene potencialidades endógenas que no se han aprovechado. La política económica nacional ha descuidado el mercado doméstico, y ha puesto todas las expectativas en el mercado internacional. Este enfoque ha sido equivocado. Bogotá, por estar lejos del mar, tiene ventajas intrínsecas para fortalecer el mercado doméstico. El impulso de la economía interna debe ser una prioridad. Y desde esta perspectiva, el tema de la seguridad alimentaria adquiere especial relevancia, puesto que no tiene sentido que Bogotá esté importando bienes básicos. De hecho, en el programa de gobierno se propone la reactivación del Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. Mientras la distancia de Bogotá al mar sea tan grande, la ciudad no puede ser competitiva en la producción de bienes que tengan que ser transportados por tierra.

Bogotá ha reducido la pobreza pero no avanza en la disminución de la desigualdad. Entre el 2002 y el 2010 la incidencia de la pobreza por *ingresos*, o *línea de pobreza*, disminuyó. Pasó de 31,3% a 15,6%. El cuadro muestra que entre las ciudades hay diferencias importantes. Mientras que en Bucaramanga el porcentaje de pobres es 10,8%, en Pasto es 42,6%<sup>7/</sup>. La diversidad de resultados del cuadro muestra que, efectivamente, las ciudades tienen un margen amplio para incidir en las condiciones de vida de la población.

---

<sup>6/</sup> Garay y Molina (2003) muestran que la economía de Bogotá y su región es, por naturaleza, un mercado muy cerrado. Esta característica debe ser aprovechada con el fin de consolidar la demanda doméstica e intensificar los flujos comerciales con los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima.

<sup>7/</sup> No es fácil explicar el éxito relativo de Bucaramanga y Santander. Algunas hipótesis son plausibles: nivel educativo, presencia de empresas pequeñas y medias que logran articularse de manera exitosa en el espacio de la ciudad-región, una relativa democracia empresarial, etc.

Incidencia de la pobreza por ingreso, o línea de pobreza (LP) - 13 áreas metropolitanas, resto, total país (2002-2005, 2008-2010) - Porcentajes							
	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Pasto	44.7	46.8	46.2	45.7	39.5	42.3	42.6
Barranquilla	43.1	48.8	45.9	44.1	43.3	42.5	39.5
Montería	48.7	50.8	50.6	46.9	40.5	38.4	39.5
Cúcuta	52.9	57.0	55.2	55.2	42.1	38.3	39.2
Cartagena	47.7	43.6	45.0	37.7	40.2	38.4	34.2
Pereira	32.1	29.6	29.6	28.7	27.5	28.4	26.6
Ibagué	38.2	40.0	43.0	39.5	32.6	28.7	26.6
Cali	33.1	33.4	31.6	30.1	28.4	28.2	26.1
Villavicencio	33.9	35.7	32.3	34.8	26.7	27.6	25.4
Manizales	37.0	39.5	40.5	36.5	31.3	27.3	23.9
Medellín	36.1	34.5	31.6	29.4	25.0	23.9	22.0
Bogotá	31.3	31.8	28.7	26.6	19.6	18.3	15.6
Bucaramanga	33.5	34.0	31.3	31.1	19.1	13.9	10.8
13 áreas	35.9	36.4	34.2	32.2	26.9	25.6	23.2
Resto	60.9	56.3	58.3	56.4	57.1	54.3	50.3
Colombia	49.4	47.7	47.4	45.0	42.0	40.2	37.2

Las ciudades se han organizado, de mayor a menor, teniendo como criterio la incidencia de la pobreza en el 2010.  
Fuente: Mesepe (2009, 2010)

Recientemente, Naciones Unidas y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) comenzaron a calcular el *índice de pobreza multidimensional (IPM)*, que permite llegar más de cerca a las condiciones de vida de los hogares, que otros índices como la pobreza medida por ingresos (LP). El IPM incluye 5 dimensiones (educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos) y 15 variables <sup>8/</sup>. El DNP considera que un hogar es pobre cuando de las 15 variables tiene 5 carencias. En Bogotá, entre el 2003 y el 2011, la incidencia de la pobreza según IPM bajó de 29% a 12,8%. La diferencia entre localidades es notable. En Ciudad Bolívar la incidencia de la pobreza multidimensional es 23,4% y en Teusaquillo es 1,7%.

<sup>8/</sup> Educación: i) bajo logro educativo, ii) analfabetismo. Niñez y juventud: iii) inasistencia escolar, iv) rezago escolar, v) no acceso a servicios relacionados con el cuidado de la primera infancia, vi) trabajo infantil. Trabajo: vii) desempleo de larga duración, viii) tasa de informalidad. Salud: ix) no aseguramiento, x) no acceso a servicios de salud dada una necesidad. Vivienda y servicios públicos: xi) no acceso a fuentes de agua mejorada, xii) eliminación de excretas, xiii) pisos inadecuados, xiv) paredes inadecuadas, xv) hacinamiento crítico.

Índice de pobreza multidimensional -  
Bogotá

Localidad	Incidencia según IPM %		
	2003	2007	2011
Usaquén	15,7	10,0	6,4
Chapinero	8,4	6,2	3,7
Santa Fe	26,5	30,6	15,2
San Cristóbal	45,3	32,4	21,4
Usme	52,2	38,8	23,8
Tunjuelito	35,4	27,4	16,0
Bosa	38,9	31,8	19,4
Kennedy	32,5	21,7	12,2
Fontibón	24,6	13,1	6,8
Engativá	21,9	16,8	7,1
Suba	20,4	15,0	10,9
Barrios Unidos	17,5	14,6	7,0
Teusaquillo	8,1	4,6	1,7
Los Mártires	32,3	24,6	13,2
Antonio Nariño	26,3	22,3	11,5
Puente Aranda	25,1	15,1	7,2
La Candelaria	27,2	21,4	10,1
Rafael Uribe Uribe	37,8	33,4	18,5
Ciudad Bolívar	45,5	40,0	23,4
<b>Total Bogotá</b>	<b>29,0</b>	<b>21,9</b>	<b>12,8</b>

Fuente: DANE-SDP. ECV 2003; ECV 2007; EMB 2011. Cálculos: SDP. DEM

pobreza baja, el coeficiente de Gini no se modifica de manera sustantiva. Entre 2007 y 2011 la distribución del ingreso empeoró porque el Gini aumentó de 0.51 a 0.54. Este nivel de concentración es muy alto y, sobre todo, no disminuye. Es interesante observar que en localidades como Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal, el Gini es bajo. Este resultado tiene dos significados. Primero, que allí se concentran personas pobres de similar ingreso. Y segundo, que estas localidades son más segregadas porque no tienen mezcla socioeconómica.

El IPM incluye, de manera explícita, una dimensión que está directamente relacionada con niñez y juventud. Las variables que hacen parte de esta dimensión son: inasistencia escolar, rezago escolar, no acceso a los servicios relacionados con el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil. La relevancia que esta administración le da a la primera infancia, obliga a realizar una supervisión cuidadosa de la evolución de este indicador.

En los hogares que son pobres por IPM hay 166.145 niños entre 0-5 años. Las localidades con más niños y niñas pobres son Ciudad Bolívar (29.945), Bosa (21.163), Kennedy (19.538), Suba (17.457), Usme (14.803). Estas cifras son absolutas alarmantes. Los promedios y los porcentajes esconden realidades dramáticas.

Volviendo a las tendencias agregadas y a los porcentajes, mientras que la incidencia de la

Número de niños entre 0-5 años de las familias que son pobres por IPM	
Ciudad Bolívar	29.945
Bosa	21.168
Kennedy	19.538
Suba	17.457
Usme	14.803
San Cristóbal	14.531
Rafael Uribe	10.409
Engativá	10.025
Usaquén	6.801
Tunjuelito	4.747
Fontibón	4.016
P. Aranda	2.939
Santa Fe	2.744
A. Nariño	2.064
Barrios Unidos	1.756
Los Mártires	1.754
Chapinero	1.031
La Candelaria	341
Teusaquillo	77
<b>Total Bogotá</b>	<b>166.145</b>

Fuente: DANE-SDP. ECV 2003; ECV 2007; EMB 2011. Cálculos: SDP. DEM

### Coeficiente de Gini - Bogotá

Localidad	Gini 2003	Gini 2007	Gini 2011
Usaquén	0,640	0,572	0,540
Chapinero	0,522	0,572	0,513
Santa Fe	0,602	0,619	0,587
San Cristóbal	0,444	0,437	0,397
Usme	0,370	0,398	0,393
Tunjuelito	0,437	0,445	0,424
Bosa	0,429	0,406	0,366
Kennedy	0,424	0,475	0,409
Fontibón	0,496	0,541	0,510
Engativá	0,453	0,468	0,407
Suba	0,580	0,547	0,524
Barrios Unidos	0,494	0,541	0,497
Teusaquillo	0,469	0,449	0,415
Los Mártires	0,517	0,510	0,480
Antonio Nariño	0,426	0,504	0,453
Puente Aranda	0,398	0,463	0,424
La Candelaria	0,565	0,577	0,587
Rafael Uribe Uribe	0,434	0,470	0,430
Ciudad Bolívar	0,405	0,479	0,380
<b>Total Bogotá</b>	<b>0,577</b>	<b>0,511</b>	<b>0,542</b>

Fuente: DANE-SDP. ECV 2003; ECV 2007; EMB 2011.  
Cálculos: SDP. DEM

La interpretación del Gini es distinta cuando se considera el conjunto de la ciudad, y cuando se observa por localidades. Desde el punto de vista de Bogotá es conveniente que el Gini disminuya porque ello significaría que la desigualdad se está reduciendo. Entre localidades - y desde la óptica de la segregación - un Gini relativamente alto como el de Santa Fe, La Candelaria, Suba, Chapinero y Fontibón, indica que hay más mezcla social que en las localidades con Gini bajo como Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar. En estas localidades, con Gini bajo, la población es relativamente homogénea en su pobreza.

## 1.2. AMPLIAR LAS CAPACIDADES QUE LE PERMITAN A LA CIUDADANÍA LA APROPIACIÓN DE SABERES

Las personas ganan en libertad si amplían el espacio de sus **capacidades** para *ser* y *hacer*. En este complejo ejercicio de ser agentes de su propia vida, participan conjuntamente el individuo y los gobiernos local y nacional.

El balance de los logros de la ciudad tiene que realizarse teniendo como punto de referencia la calidad de vida de las familias, que se manifiesta en el ingreso y en el consumo de los hogares. Para la ampliación del espacio de las capacidades, el ingreso es una condición *necesaria*, aunque no sea *suficiente*. De allí se sigue que *los indicadores del PDD deben girar alrededor del impacto que tiene la administración local en los cambios en la estructura de consumo de los hogares*. Este criterio básico responde a la propuesta de la comisión Sarkozy, presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010). Para los autores el avance de la economía en términos de bien-estar (*well-being*) termina concretándose en la forma como evoluciona la estructura de consumo de las familias. El bien-estar mejora cuando los hogares reducen el porcentaje del gasto que destinan al consumo de bienes básicos, y aumentan la disponibilidad de ingresos para realizar aquello que juzgan valioso. La familia mejora sus condiciones de vida si el ingreso disponible aumenta, y sus miembros tienen acceso a bienes y actividades que aprecian (viajar, ir al teatro, comprar discos, usar camisa de lino <sup>9/</sup>, etc.). Los resultados de la Comisión Sarkozy se inscriben en el enfoque de derechos. La

<sup>9/</sup> El ejemplo de la camisa de lino es de Adam Smith. La sociedad debe garantizar que la persona no sienta vergüenza de salir a la calle porque no tiene camisa de lino. "Una camisa de lino, rigurosamente hablando, no es necesaria para vivir.

ampliación de las capacidades de las personas para el ejercicio de sus decisiones de agencia, terminan reflejándose en la estructura de consumo, ya que cuando el ingreso disponible es mayor, la familia tiene un abanico de elecciones más amplio.

Si la acción conjunta de los gobiernos nacional y distrital efectivamente garantiza los derechos, las personas pobres tendrán acceso a la educación, la salud, la cultura, el deporte, la vivienda digna, la alimentación, el transporte, los servicios públicos. Y, además, podrán disponer de un ingreso que les permite adquirir los bienes que consideran meritorios (IDHB 2008).

### Seguridad alimentaria

La disponibilidad de alimentos es el eslabón inicial para avanzar en la ampliación de las capacidades. La política de abastecimiento y la comercialización de alimentos, debe contribuir de manera estratégica a la seguridad alimentaria, junto a los sistemas de distribución subsidiada de comidas a través de comedores comunitarios y colegios. Para alcanzar esos propósitos es necesario replantear el manejo de Corabastos y poner en marcha grandes operaciones logísticas de distribución de alimentos.

Distribución porcentual de la seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria de los hogares. Grados leve moderada y severa según localidad.

**Bogotá 2011**

Localidad	Grado de inseguridad alimentaria				
	Seguro	Inseguridad alimentaria	Inseguridad Leve	Inseguridad Moderada	Inseguridad Severa
Usaquén	87,7	12,3	8,4	3,7	0,2
Chapinero	89,3	10,7	7,7	2,3	0,7
Santa Fe	64,5	35,5	24,1	9,0	2,5
San Cristóbal	61,8	38,2	29,7	7,1	1,4
Usme	59,6	40,4	29,7	9,4	1,3
Tunjuelito	77,6	22,4	17,5	4,7	0,2
Bosa	60,5	39,5	26,9	10,2	2,4
Kennedy	77,3	22,7	17,6	4,0	1,0
Fontibón	87,8	12,2	10,3	2,0	0,0
Engativá	81,8	18,2	15,8	2,4	0,0
Suba	79,8	20,2	15,0	4,3	0,9
Barrios Unidos	82,0	18,0	13,7	3,8	0,5
Teusaquillo	91,4	8,6	6,3	2,3	0,0
Los Mártires	72,5	27,5	17,8	7,7	2,0
Antonio Nariño	74,4	25,6	19,4	5,0	1,2
Puente Aranda	78,3	21,7	18,5	2,4	0,8
La Candelaria	71,3	28,7	18,8	8,4	1,4
Rafael Uribe Uribe	67,1	32,9	21,7	9,4	1,9
Ciudad Bolívar	64,2	35,8	26,8	8,5	0,5
Sumapaz	45,2	54,8	47,8	6,5	0,4
<b>Total</b>	<b>75,7</b>	<b>24,3</b>	<b>18,2</b>	<b>5,2</b>	<b>0,9</b>

Fuente: PROFAMILIA - SDP - SDIS. Encuesta Distrital de Demografía y Salud. 2011

---

Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable y no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa un honrado jornalero se sonrojaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de aquella clase. Su falta denotaría un grado sumo de miseria, en la que apenas podría incurrir el más mísero, sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha autorizado, del mismo modo, el uso del calzado de cuero en Inglaterra, como algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin él" (Smith 1776, p. 769).



En Bogotá en el 2011, el 24,3% de la población se encontraba en condiciones de inseguridad alimentaria. Dentro de este grupo, el 0,9% estaba en inseguridad alimentaria severa, el 5,2% moderada y el 18,2% leve. La dispersión entre localidades es notoria.

Para que las familias puedan reducir el gasto en bienes básicos, se promoverá una política de seguridad alimentaria, que pasa por el fortalecimiento de la economía campesina en las zonas circundantes. La administración intervendrá en las cadenas de comercialización para hacerlas más eficientes, y hacer uso intensivo de los distintos canales de distribución a los que tiene acceso el gobierno distrital.

### Educación y sociedad del conocimiento

El criterio rector debe ser la universalización de la gratuidad, que ha reducido el gasto de los hogares en educación. Así mismo, es prioritario ampliar la cobertura de primera infancia y retener en el sistema escolar a la población infantil y juvenil por lo menos hasta los 21 años, extendiendo progresivamente la jornada completa y fortaleciendo la articulación entre la educación media y la superior mediante la ampliación de la formación técnica y tecnológica. La extensión de la cobertura debe realizarse de tal forma que no tenga una incidencia negativa en la calidad <sup>10/</sup>.

*En primer lugar es indispensable reducir la brecha de calidad en la educación que se ofrece a los sectores más pobres que asisten a la educación pública y a colegios privados de bajo costo y de calidad precaria, y la que se ofrece a los sectores de altos ingresos en la educación privada en la que se agrupan los niños y las niñas provenientes de los estratos más altos. Estas diferencias se manifiestan en el tiempo efectivo de aprendizaje escolar formal, en la capacidad y autonomía de las instituciones para innovar en los procesos pedagógicos y planes de estudio, en el desarrollo de la identidad institucional que determina las condiciones de convivencia, participación y articulación de la comunidad educativa y en los modelos de organización institucional.*

Por esto, para incidir de manera pronta y eficaz en la reducción de las brechas de calidad es indispensable abordar de manera simultánea la ampliación de la jornada escolar, el fortalecimiento institucional, los modelos curriculares, la formación de los maestros y maestras como equipos de trabajo institucional y la consolidación de las comunidades educativas con la participación de todos sus estamentos.

*Un segundo desafío, que requiere una visión de más largo plazo, es avanzar de manera decidida en estrategias que permitan combatir la segregación social que se reproduce a través del sistema educativo agrupando la población por estratos socioeconómicos. Este modelo que en primera instancia se expresa en dos sistemas educativos paralelos (privado y público), donde el acceso a las instituciones está determinado por el ingreso de las familias no solamente separa y agrupa a ricos y pobres, sino que profundiza las distancias por estratos, consigue perpetuar los privilegios de control de los estratos más altos mediante la exclusión de niños y niñas con menor capacidad de pago a colegios con tarifas claramente diferenciadas, aún si los niveles de calidad son similares. En la educación pública se reproduce el fenómeno por la ubicación estratificada de los colegios en los diferentes espacios de la ciudad. De esta manera, la calidad no está marcada solamente por los procesos internos de las instituciones, la preparación de los maestros o la pertinencia de la oferta*

---

<sup>10/</sup> Entre el 2007 y 2011, se observa una disminución en el porcentaje de hogares con bajo promedio de años de escolaridad de 8,2 puntos porcentuales: pasó de 36,6% a 28,4%.

educativa, sino por lo que se ha denominado el capital cultural de la comunidad, que establece parámetros colectivos en las expectativas, control social sobre los procesos pedagógicos y capacidad de intercambio cultural entre los estudiantes a lo largo de su proceso educativo.

Frente al reto de combatir esta segregación de la sociedad es indispensable adelantar estrategias que permitan que la ampliación de la jornada en escenarios diversos de la ciudad sea una forma de facilitar el encuentro de niños, niñas y adolescentes de diversos colegios y zonas de la ciudad alrededor de actividades deportivas, artísticas, culturales e intelectuales que den oportunidad al enriquecimiento de un entramado social más rico y más complejo. De igual manera, es importante buscar mecanismos que permitan una mayor articulación en las relaciones entre instituciones privadas y públicas de tal manera que se avance hacia un sistema educativo más integrado, en vez de sostener indefinidamente dos subsistemas paralelos. Una estrategia que resultaría de un gran valor sería impulsar la consolidación de un sistema de acreditación de la calidad entre pares académicos que facilite el encuentro de experiencias de rectores, maestros, estudiantes y familias de las diversas instituciones del sistema.

*En tercer lugar debe tenerse en cuenta que las grandes brechas se inician en la primera infancia, donde hay una diferencia sustancial en el proceso de crianza y de educación inicial de los niños y niñas, dependiendo de su nivel cultural y socio-económico.* En esta etapa que va desde la gestación hasta los cinco años se definen las oportunidades biológicas del desarrollo, relacionadas con la nutrición y salud, así como las oportunidades para ser partícipes de experiencias significativas que aporten a su desarrollo integral brindando elementos importantes para el ingreso a la educación formal con posibilidades de éxito en el desarrollo de las competencias lingüísticas, matemáticas, científicas y sociales. Los niños y niñas de los estratos más altos asisten desde los dos y tres años a jardines infantiles orientados por profesionales, mientras los niños y niñas de los estratos más pobres y con mayores limitaciones materiales y culturales permanecen en sus hogares hasta los cinco años o son atendidos por personas que no cuentan necesariamente con una formación y unos recursos educativos similares a los que se ofrecen a los más pudientes.

Frente al rezago en la atención integral a la primera infancia es indispensable fortalecer todos los aspectos de protección, nutrición, salud básica y potencialización del desarrollo que corresponden a este grupo poblacional. En este terreno no es suficiente la acción directa sobre los niños y niñas, sino sobre sus familias y sobre la ciudadanía en general.

*El cuarto elemento que incide profundamente en la desigualdad de oportunidades se concentra en las restricciones que se presentan a los jóvenes para ingresar a una educación superior de calidad que les permita desarrollar sus talentos e insertarse de manera productiva en la construcción de una democracia real, abriéndoles puertas para participar en las posiciones de dirección de la sociedad, tanto en aspectos de la política como de la ciencia, la cultura y la economía.*

Los procesos de segregación que se inician en la infancia y se mantienen a todo lo largo de la educación básica y media tienden a mantenerse en etapas posteriores de la educación. De igual manera, en las universidades públicas las carreras de mejor oportunidad y más exigentes recogen un segmento de población de mayores recursos frente a las carreras con menores expectativas laborales futuras. De otra parte, la educación técnica y tecnológica no es frecuentada por estratos altos y buena parte de la oferta privada de regular o mala calidad termina siendo pagada por personas de pocos recursos. La calidad de muchas universidades termina dependiendo, entonces,

no solamente de sus ofertas académicas sino de la acumulación de capital cultural que logren obtener.

Aunque lo ideal es que todas las universidades puedan tener una amplia diversidad socio-económica en sus estudiantes, un primer paso fundamental es generar mecanismos de acceso para los miles de jóvenes que no logran ingresar a ninguna institución de educación superior.

Un elemento transversal a estos ejes de atención es la comunicación, ya que es una puerta de acceso para el ejercicio de los derechos humanos. La infancia y la juventud, así como otros actores sociales, necesitan “empoderarse” para ejercer sus derechos. Una de las prioridades de nuestras sociedades para profundizar la participación y la vida democrática es fortalecer el derecho a la comunicación que incluye al mismo tiempo el derecho a la información y a la libertad de expresión.

A partir de este diagnóstico se propone:

i) Crear 170.000 cupos para educación inicial en nuevos jardines infantiles y redes locales de atención en 1.000 barrios, con profesores/as altamente especializados/as, acompañamiento a las madres de niños y niñas pequeños/as en sus hogares y madres comunitarias y auxiliares profesionalizadas y entornos culturales y deportivos fortalecidos. Los primeros dos años de gobierno se aplicará una estrategia de atención integral a la primera infancia de transición, hasta completar en el cuarto año la cobertura esperada con oferta, infraestructura e instituciones de primer nivel en pleno funcionamiento. La secretaría de Integración Social concentrará sus esfuerzos en la población hasta 3 años de edad y la secretaría de Educación en la población entre 3 y 5 años.

ii) Ampliar progresivamente la jornada en los colegios distritales, hasta 8 horas efectivas diarias, con énfasis en una nueva oferta curricular centrada en el aprovechamiento de la ciudad como espacio para el ejercicio de la ciudadanía, la cultura y el deporte. También se introducirán idiomas y pensamiento científico. Se trata de una nueva oferta con profesores especializados, abierta a los jóvenes de las comunidades, e incluyendo alimentación escolar generalizada.

iii) Aprovechar los grados 10 y 11 y crear el grado 12 de educación media, como ciclo inicial de la educación superior, mediante la creación de énfasis en ciencias, humanidades y formación técnica (para llegar a un título de técnico profesional o tecnólogo, o a semestres universitarios validados desde el colegio). Se trata de una oferta con profesores especializados en docencia universitaria. Inicialmente, se puede llegar a 6 nuevos centros. Al final del período se espera generalizar esta oferta a todo el sistema.

iv) Invertir en la generación de cupos para el ciclo avanzado de la educación superior. Se trata de que los estudiantes que egresen del nuevo grado 12 puedan continuar sus estudios universitarios a partir del 4º semestre, para lo cual se requieren convenios con universidades de buena calidad y ampliar la oferta descentralizada de la Universidad Distrital.

### **Territorios saludables y red pública para la vida**

A través de las acciones contempladas en el Plan Bogotá Humana se brindará atención universal en salud haciendo énfasis en la equidad sanitaria, la salud pública y en los programas de prevención de enfermedades y promoción de la salud, velando porque el financiamiento del sistema sanitario sea equitativo.

En salud y seguridad social cada vez es más necesario recurrir a las finanzas públicas (locales y nacionales) porque el régimen contributivo ha ido perdiendo relevancia frente al subsidiado. En consecuencia, los criterios orientadores deben ser: i) Acabar con el régimen de los “vinculados” y fortalecer el aseguramiento del régimen subsidiado (EPS Capital Salud). ii) Cualificar y profundizar el enfoque de salud preventiva (programas salud a su hogar, salud al colegio y similares), iii) Garantizar eficiencia y transparencia en la gestión de la red hospitalaria del distrito. Cabe anotar que estos propósitos deben articularse con políticas de formalización del empleo.

A pesar de los avances en salud en la ciudad, esta todavía no llega con esquemas preventivos a toda la sociedad y además existen barreras de acceso infranqueables para una porción de la población. Se trabajará por lo tanto en:

i) *Territorios Saludables*. Se aumentarán los equipos de salud a su hogar y se fortalecerán como redes de atención comunitaria integral para la prevención de la enfermedad. Estas redes se articulan desde los barrios a su vez para generar atención de segundo, tercer y cuarto nivel.

ii) *Red Pública para la vida*. Se desarrollarán cuatro hospitales públicos de cuarto nivel. En la ciudad no existen hospitales públicos de cuarto nivel y sería importante evolucionar a desarrollarlos en el marco de la red pública, en la cual se podría articular un nuevo Hospital San Juan de Dios.

iii) *Masificar la actividad física*. Si todos los ciudadanos pudiéramos acceder a actividad física por lo menos 30 minutos cada día, podríamos evitar las enfermedades causadas por el sedentarismo. La actividad física nos provee además de energía, productividad y felicidad.

### 1.3. CONSTRUIR UN TERRITORIO QUE GARANTICE EL ACCESO EQUITATIVO A LA CIUDAD

El acceso igualitario a los servicios y a los equipamientos contribuye a reducir la segregación. En virtud del *derecho a la ciudad*, deben crearse condiciones espaciales que favorezcan el acceso a los equipamientos (vías, centros culturales, deportivos, escuelas, hospitales). Salvo la distribución espacial de los colegios y en menor medida los de salud y parques, la distribución de los demás equipamientos en la ciudad es muy inequitativa.

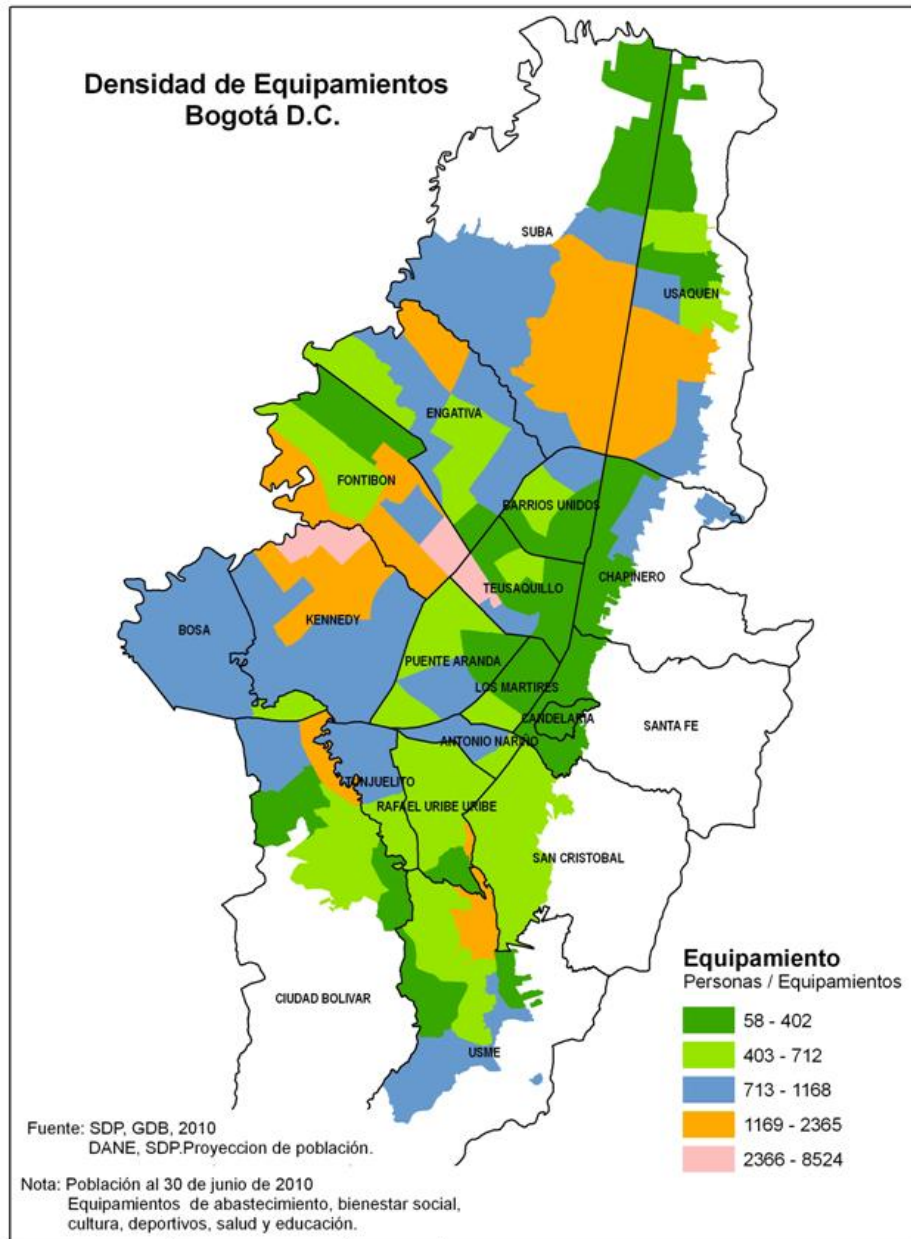
**Distribución de equipamientos por localidades - Bogotá circa 2010**

Localidad	Bienestar Social	Salud	Educación	Cultura	Culto	Recreación y Deporte	Abastecimiento de Alimentos	Administración	Seguridad, Defensa y Justicia	Recintos Feriales	Cementerios y Servicios Funerarios	Total	Población 2011	Equipamiento por cada 10.000
1 Usaquén	380	38	233	42	98	12	5	10	12		5	835	474.773	18
2 Chapinero	233	10	176	74	43	7	2	19	13		4	581	133.778	43
3 Santa Fe	286	14	110	69	41	5	6	23	33	1	12	600	109.993	55
4 San Cristóbal	563	25	174	63	60	6	3	6	12		2	914	409.799	22
5 Usme	598	18	110	63	32	3	3	6	10		3	846	382.876	22
6 Tunjuelito	103	19	97	10	46	1	4	6	11		4	301	201.843	15
7 Bosa	430	27	178	45	41	2	2	6	12		5	748	583.056	13
8 Kennedy	464	33	372	87	109	6	6	16	19		4	1.116	1.019.949	11
9 Fontibón	163	17	167	35	58	4	5	14	12		3	478	345.909	14
10 Engativá	681	29	402	47	147	12	9	16	19		5	1.367	843.722	16
11 Suba	532	21	429	78	130	21	3	18	19		5	1.256	1.069.114	12
12 Barrios Unidos	370	14	132	10	80	10	3	9	6	1	6	641	233.781	27
13 Teusaquillo	179	12	179	48	73	3	2	27	10	1	9	543	146.583	37
14 Los Mártires	130	24	64	10	25	1	3	4	16		4	281	97.926	29
15 Antonio Nariño	53	8	72	12	27	1	2	7	7		3	192	108.307	18
16 Puente Aranda	168	15	158	23	54	5	4	11	14		1	453	258.441	18
17 La Candelaria	116	8	102	40	16		1	28	12			323	24.144	134
18 Rafael Uribe Uribe	525	21	183	38	72	6	2	8	10		3	868	377.615	23
19 Ciudad Bolívar	823	37	174	85	74	3	4	7	14		4	1.225	639.937	19
20 Sumapaz		3	4	7	2						3	19	6.258	30
Fuera de Bogotá			1	2	26		2	7	1			39		
<b>Total</b>	<b>6.797</b>	<b>393</b>	<b>3.517</b>	<b>888</b>	<b>1.254</b>	<b>108</b>	<b>71</b>	<b>248</b>	<b>262</b>	<b>3</b>	<b>85</b>	<b>13.626</b>	<b>7.467.804</b>	<b>18</b>

Fuente: SDP, Dirección de Planes Maestros y Complementarios, Planes Maestros de Equipamientos, Bogotá D. C, 2006 – 2008. Inventarios previos de equipamientos de culto, administración y educación superior, Bogotá D. C., 2009. SDP, Dirección de Ambiente y Ruralidad, equipamientos de Sumapaz, Bogotá D. C., 2008. DANE - SDP, Proyecciones de p

El mapa compara la densidad de los equipamientos por localidad (personas/equipamiento). Las brechas son notables, y van desde el rango 58-402 personas por equipamiento en las localidades mejor dotadas, hasta el rango 2.366-8.524 en las localidades con peores dotaciones <sup>11/</sup>.

<sup>11/</sup> El índice de desarrollo humano urbano (Idhu) estimado por Naciones Unidas (Idhb 2008) muestra que la mayor desigualdad se presenta en la dimensión propiamente urbana del Idhu. Además del urbano, el Idhu tiene tres componentes: ingreso, educación y mortalidad infantil. En Bogotá las mayores desigualdades se presentan en los aspectos relacionados con la segregación socioespacial y con el acceso a los bienes.



Los equipamientos culturales están concentrados en las localidades menos pobladas, no son próximos, no son polivalentes, no están bien dotados y no están adecuados. Los equipamientos recreativos y deportivos están mejor distribuidos. De todas maneras se observa una concentración en las localidades de Suba, Usaquén, Kennedy y Engativá.

#### 1.4. REDUCIR FORMAS DE DISCRIMINACIÓN ASOCIADAS A CONDICIONES DE GÉNERO, ORIENTACIÓN SEXUAL Y ÉTNICAS, CULTURALES

El nivel de bien-estar de las personas se reduce con la discriminación motivada por razones del ciclo vital, la pertenencia étnico-racial, la condición socio-económica, la discapacidad, la identidad de género, la orientación sexual, las prácticas culturales, la condición urbano-rural, la situación de las víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Es necesario prestar especial atención a la discriminación que obstaculiza el desarrollo de la primera infancia. Los daños ocasionados por la deficiencia nutricional y el maltrato pueden ser irreparables.

##### Percepción de discriminación por localidades. Bogotá - 2011

Localidad	% personas que manifiestan haber sido discriminada
Usaquén	2,5
Chapinero	5,9
Santa Fe	4,9
San Cristóbal	2,5
Usme	3,8
Tunjuelito	4,8
Bosa	4,4
Kennedy	4,9
Fontibón	6,7
Engativá	6,1
Suba	4,9
Barrios Unidos	4,8
Teusaquillo	7,8
Los Mártires	4,0
Antonio Nariño	5,1
Puente Aranda	3,4
La Candelaria	8,7
Rafael Uribe Uribe	2,9
Ciudad Bolívar	3,3
Total Bogotá	4,5

La complejidad de los procesos que dan lugar a la discriminación social y económica obliga a pensar políticas públicas estructurales. Las personas son portadoras y titulares de derechos y obligaciones en condiciones de igualdad, así que se debe evitar cualquier forma de discriminación. El enfoque diferencial permite identificar situaciones particulares y colectivas de vulnerabilidad y exclusión. Las políticas públicas redistributivas son compatibles con las acciones de reconocimiento. Las dos aproximaciones no son excluyentes, y deben contribuir de manera conjunta a la lucha por la justicia y la igualdad social.

El PDD articula las *políticas sociales de redistribución socioeconómica y las políticas culturales de reconocimiento de la diferencia*, porque esta integración permite avanzar en la construcción de una ciudad más democrática, incluyente y equitativa.

En el 2011, de las personas en edad escolar (5 años y más) que asisten a un centro educativo, el 4,5% manifestó haberse sentido discriminada por alguna razón. La percepción de discriminación es mayor en La Candelaria, Teusaquillo, Fontibón y Engativá.

Fuente: ANE-SDP. EMB 2011

#### 1.5. INCREMENTAR LA CAPACIDAD FINANCIERA DE LOS MÁS POBRES

Desde el punto de vista de la calidad de vida, el PDD propone políticas que se reflejan en una ampliación del *ingreso disponible* (YD) de las familias. Cada uno de los componentes de la canasta de consumo de las familias (alimentos, vivienda, salud, educación, transporte, servicios públicos, cultura, entre otros.), se puede expresar como un derecho. Para conjugar la propuesta de la comisión Sarkozy con medidas estructurales que modifiquen la distribución del ingreso, la ecuación básica que debe orientar la política pública distrital es:

$$YD = Y - T + S$$

El ingreso disponible (YD) es igual al ingreso bruto (Y), menos los impuestos (T), más los subsidios (S). La política distrital debe contribuir a disminuir el YD de los ricos y a aumentar el de los pobres. El margen de maniobra de la ciudad es amplio, pero no debe olvidarse que gran parte de la responsabilidad corresponde al gobierno nacional.

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito del 2011, el 19.1% de los hogares no tiene la capacidad de pago para adquirir bienes distintos a los básicos. Estas familias no cuentan con los recursos necesarios para adquirir bienes y titularidades que consideran valiosas. Los ingresos apenas les alcanza para responden a las necesidades inmediatas de todos los días.

A partir de la definición del YD se muestra que el Distrito puede incidir en la distribución tanto por el lado de los ingresos brutos (Y), como por el lado de los impuestos (T), y de los subsidios (S).

#### Ingreso bruto (Y)

El mejoramiento del ingreso bruto tiene una relación directa con la política de empleo y salarios. Los últimos gobiernos nacionales (Pastrana, Uribe I-II, Santos), le han dado mucha relevancia a la generación de empleo por el lado de la oferta (reducción de los salarios y capacitación de la mano de obra), y han descuidado el lado de la demanda. El PDD pone el énfasis en los mecanismos asociados a la demanda. En este contexto, se deben buscar los instrumentos que permitan estimular las dinámicas endógenas de la *economía popular*.

Para incrementar el ingreso de las familias, el Plan promoverá toda clase de formas de asociatividad de los emprendimientos de la población pobre, de modo que se incremente su eficiencia y por tanto se reduzcan los costos unitarios de los bienes y servicios que componen la canasta familiar.

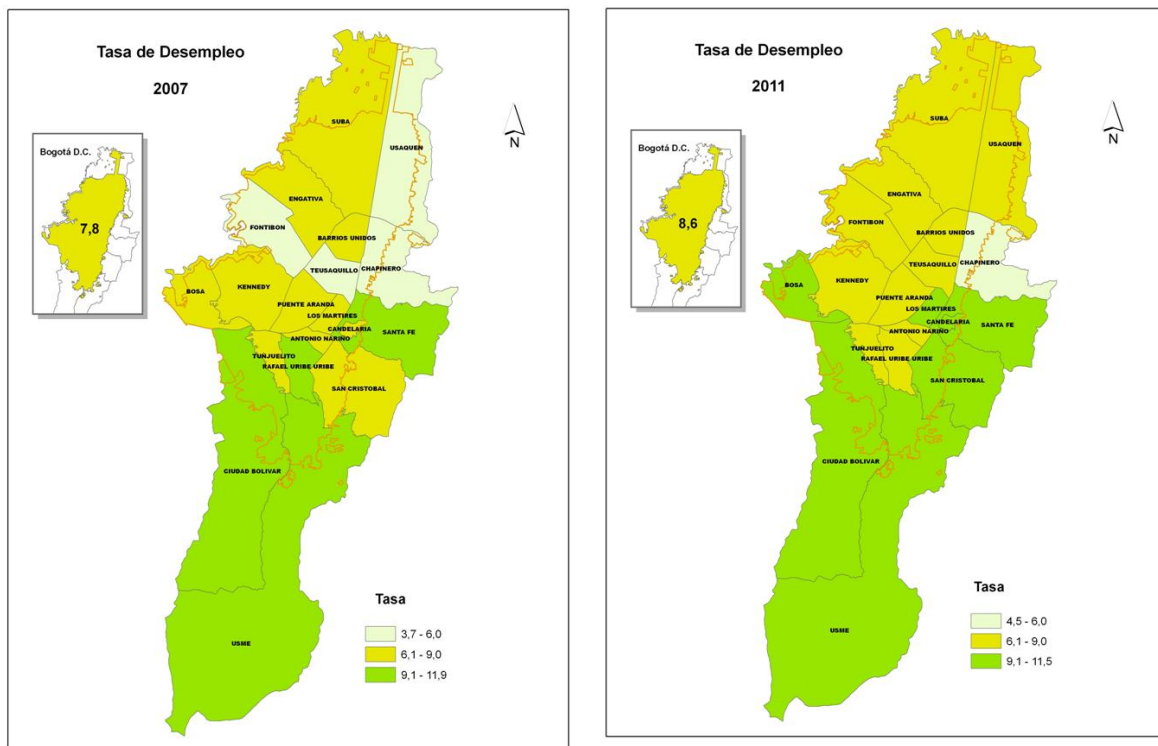
Bogotá Humana atenderá la consolidación de la economía popular y promoverá mecanismos de apoyo al financiamiento productivo desde el aparato público. El crédito en Colombia es relativamente alto y muy costoso para las pequeñas y medias empresas. Por esta razón, el gobierno distrital propondrá instrumentos financieros que reduzcan el costo del crédito.

Porcentaje de hogares que no tienen capacidad de pago para adquirir bienes distintos a los básicos. Bogotá 2011

Localidad	2003	2004	2007	2011
Usaquén	11,0	6,2	10,4	6,8
Chapinero	3,3	2,6	6,8	2,9
Santa Fe	32,9	27,3	38,8	18,0
San Cristóbal	57,2	44,0	47,6	38,5
Usme	70,4	63,1	67,4	42,9
Tunjuelito	43,1	34,5	36,3	24,2
Bosa	46,5	58,1	52,1	30,5
Kennedy	33,8	30,2	31,8	16,8
Fontibón	24,1	16,1	19,7	8,1
Engativá	14,5	11,6	19,8	10,2
Suba	17,4	15,3	19,4	11,1
Barrios Unidos	11,8	11,6	15,3	8,0
Teusaquillo	3,1	2,3	2,8	0,9
Los Mártires	22,3	19,5	22,2	11,6
Antonio Nariño	23,2	14,1	26,0	13,1
Puente Aranda	19,7	13,5	17,2	9,3
La Candelaria	29,2	2,7	24,7	15,8
Rafael Uribe Uribe	41,5	46,1	52,7	32,1
Ciudad Bolívar	51,9	59,3	67,7	43,8
Total Bogotá	30,1	28,0	31,4	19,1

Fuente: DANE-SDP EMB 2011 - Procesamiento y Análisis CID Universidad Nacional





La tasa de desempleo se distribuye de manera desigual, no sólo entre grupos poblacionales, sino también entre localidades. En el 2011 las mayores tasas de desempleo se presentaron en Ciudad Bolívar (11,5%) y San Cristóbal (11,3%).

Las políticas de estímulo al empleo deben seguir dos criterios. El primero es de naturaleza keynesiana y pone el énfasis en el estímulo a la demanda y al mercado interno. Y el segundo, desvirtúa la depresión salarial como instrumento para estimular la generación de empleo. La disminución de los salarios reduce el ingreso disponible y, además, no estimula el mejoramiento de la productividad de las empresas.

La oferta de empleo debe darse en condiciones dignas. Con este propósito se promoverán alianzas público-privadas por el trabajo decente y digno. Adicionalmente, se propenderá por un empleo decente en el sector público, que respetando las restricciones financieras y normativas del Distrito, fortalezca las vinculaciones de planta y reduzca paulatinamente los contratos de corto plazo.

Como dice Castells (1972), el ordenamiento urbano es la expresión espacial de las dinámicas sociales. Por tanto, las opciones políticas definidas en el Programa de Gobierno, tienen manifestaciones territoriales en la densificación y el acceso igual a los servicios. Bogotá Humana se expresa en una ciudad que se desarrolla de manera ambientalmente sostenible a escala distrital y regional. La distribución y las modalidades de los asentamientos humanos tienen una incidencia directa en la calidad de vida y la seguridad de las personas. La lucha contra la segregación socio-espacial requiere que haya una acción coordinada de actores públicos y privados, y por esta razón en el PDD se le da una importancia central a las alianzas público-privadas, que deben permitir explotar las potencialidades de la ciudad en favor del interés general. La ciudad es una fuente continua de riqueza. El gobierno distrital estimulará la generación de las rentas asociadas al manejo del suelo y al urbanismo. Y en este proceso los privados juegan un papel central. La

administración distrital creará los mecanismos adecuados para que estas rentas sean compartidas entre los privados y la ciudad. Las plusvalías generadas no pueden quedarse exclusivamente en manos del sector privado. La ciudad, que hace posible la generación de estos excedentes, debe participar de ellos.

Las economías de aglomeración crean condiciones propicias para que las personas vivan mejor, y para que las empresas sean más productivas y competitivas. Los aspectos contextuales son determinantes. Se llega a la conclusión, entonces, que *la empresa es productiva si la ciudad es productiva*. Vickrey (1977), premio Nobel de economía, propone pensar las dinámicas sociales y productivas desde las potencialidades que se derivan del manejo del espacio y del urbanismo. El autor saca una conclusión que es relevante: la ciudad es productiva y competitiva no porque sus industrias lo sean, sino porque la aglomeración crea las condiciones necesarias para que las empresas sean productivas y competitivas. Aunque este enfoque insiste en los aspectos económicos tiene una aplicación más amplia: la forma como se desarrolla la aglomeración tiene impactos significativos en las condiciones de vida de las personas.

Hay por tanto, una relación entre la rentabilidad de las actividades económicas y el tamaño de la ciudad. La “magia” de las vecindades se puede potenciar con una adecuada gestión pública que estimule la vida colectiva, creativa e intercultural que provea las infraestructuras y servicios que le permiten a las personas y las empresas apropiarse de las externalidades que se derivan de la aglomeración. En otras palabras, dependiendo de la forma en que se gestiona la construcción del territorio urbano será factible capitalizar para las personas y las empresas las ventajas de la aglomeración. Existe el peligro de que una mala gestión pública de poblamiento y desarrollo desemboque en deseconomías de aglomeración (congestión, inseguridad, contaminación, etc.).

En las interacciones entre el gobierno local y las empresas, es crucial el papel que cumple la investigación, la ciencia y la tecnología. La relación del Distrito con las universidades y los centros de investigación (públicos y privados) permitirá tener una mejor comprensión de los procesos urbanos, y generar procesos endógenos que le permitan a la ciudad y a sus industrias estar a la altura de los avances tecnológicos contemporáneos.

### Impuestos (T)

La política tributaria debe responder a tres criterios: i) Aprovechamiento de las potencialidades del suelo y del urbanismo (predial, ICA, plusvalías y valorización) ii) Progresividad (los pobres pagan menos como porcentajes del ingreso) iii) Compatibilidad con los impuestos nacionales (relaciones tributarias intergubernamentales).

La misión tributaria que se está conformando deberá responder a estos tres criterios. Se diseñará un pago de predial, con criterios progresivos, y amarrado al avalúo. La modernización catastral que ha logrado Bogotá permite desvincular el pago del predial al estrato. En general, la política pública distrital debe alejarse del estrato, con el fin de tener como referencia los avalúos y, en el futuro, la capacidad de pago de los hogares.

### Subsidios (S)

Los subsidios, como los impuestos, tienen que seguir un principio de progresividad -maximin rawlsiano. De acuerdo con Selowsky (1979), hay subsidio cuando el costo de prestar el servicio es

mayor que la tarifa (o el precio que se cobra). Si los pobres tienen más subsidios y menos impuestos, el YD será mayor, y disminuirá el peso que tienen los bienes básicos en la estructura de consumo del hogar.

#### Estructura del gasto de los hogares por decil de ingreso - Bogotá 2011

Deciles	SALUD	EDUCACIÓN	TRANS Y COMU	ALIMENTOS	VESTUARIO	VIVIENDA	SERV. PÚBLICOS	CULTURA	OTROS	TOTAL
1	4,7%	5,1%	12,0%	27,4%	4,3%	29,2%	7,5%	0,6%	9,2%	100,0%
2	5,0%	5,3%	13,7%	30,3%	5,6%	24,4%	7,0%	0,6%	8,2%	100,0%
3	4,6%	4,5%	13,5%	29,0%	5,8%	25,8%	7,3%	0,6%	8,8%	100,0%
4	5,2%	5,3%	15,0%	27,3%	6,0%	25,0%	6,8%	0,8%	8,5%	100,0%
5	5,4%	5,5%	15,0%	26,0%	5,8%	24,8%	6,1%	0,9%	10,4%	100,0%
6	5,4%	6,5%	15,5%	24,0%	5,8%	24,8%	6,0%	1,3%	10,7%	100,0%
7	6,0%	6,2%	16,3%	23,3%	5,8%	25,0%	5,5%	1,4%	10,5%	100,0%
8	6,6%	6,9%	16,1%	22,3%	5,1%	23,3%	5,0%	1,5%	13,2%	100,0%
9	7,4%	7,0%	14,8%	19,8%	4,5%	25,2%	4,5%	2,0%	14,7%	100,0%
10	8,7%	6,8%	12,7%	17,9%	3,7%	25,6%	3,3%	2,6%	18,7%	100,0%
<b>Bogotá</b>	<b>6,7%</b>	<b>6,3%</b>	<b>14,4%</b>	<b>22,4%</b>	<b>4,9%</b>	<b>25,1%</b>	<b>5,1%</b>	<b>1,7%</b>	<b>13,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DANE-SDP. EMB 2011

Cálculos: SDP. DEM

El cuadro anterior resume la estructura de consumo de los hogares de Bogotá en el 2011. Los hechos más significativos y que requieren cambios son los siguientes. i) El decil 1 (el más pobre) está destinando el 4,7% de su ingreso a la salud, el 5,1% a la educación, el 12% al transporte, el 7,5% a los servicios públicos ii) La estructura del gasto de las familias es muy inequitativa. Mientras que los pobres destinan a servicios públicos el 7,5% del ingreso, los ricos apenas gastan el 3,3%. La administración local puede incidir en el cambio de esta estructura y, además, en una disminución del gasto de los pobres en el consumo de bienes básicos.

No todos los consumos pasan por el ingreso. Los llamados “consumos culturales” pueden estar al margen de los gastos (ingresos), y más relacionados con el disfrute del tiempo y el acceso bienes y servicios que el sector ofrece como gratuitos y subsidiados. Por ello se debe poner el acento en disminuir la segregación en los consumos, desde una perspectiva que le genere a las personas mayores capacidades para determinar qué es lo deseable en su vida, y mayores oportunidades para poder cumplir esos deseos, teniendo un abanico mucho más amplio de posibilidades para el consumo.

## **1.6. GARANTIZAR LA DEFENSA, PROTECCIÓN Y RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*Bogotá es Humana porque se crean las condiciones propicias para que las personas puedan escoger el tipo de vida que ellas consideren valioso.* El Plan de Desarrollo define las líneas de acción para que la dinámica urbana contribuya a mejorar la calidad de vida de todos y, en especial, de quienes sufren condiciones particulares de exclusión.

El territorio es un producto de interacciones entre los seres humanos y la naturaleza y entre los seres humanos con sus congéneres. La forma cómo se organizan los espacios urbanos y rurales define, en buena medida, el grado en que las personas acceden a las condiciones básicas para el ejercicio de una vida digna. El *derecho a la ciudad* se inscribe en una concepción integral de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El derecho a la ciudad supone la interdependencia entre la población (de hoy y de mañana), los recursos, el medio natural, la vida creativa, las relaciones socio-económicas y culturales. La atención privilegiada a la primera infancia es la base de la construcción de una nueva ciudadanía.

Para que los habitantes de Bogotá puedan ejercer plenamente sus derechos se requiere que haya cambios profundos en los patrones de consumo y en las formas de apropiación del territorio y los recursos naturales.

## **1.7. RECONOCER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS**

La administración distrital se propone *recuperar la dignidad de las víctimas*. La ciudad recibe un gran número de víctimas en condición de desplazamiento por el conflicto armado que se vive en el país. Bogotá Humana garantizará los derechos de esta población a través de la inclusión económica, social y política, mediante un enfoque diferencial de las necesidades y tipos de víctimas. Se adoptarán las acciones y medidas que sean necesarias para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica y cultural de las víctimas del conflicto armado y de la población en condición de desplazamiento. En Bogotá se cumplirá el mandato de la nueva Ley de Víctimas. La ciudad acogerá las normatividades vigentes en favor de las víctimas.

## **2. UN TERRITORIO QUE ENFRENTA LA VARIABILIDAD CLIMÁTICA Y SE ORGANIZA ALREDEDOR DEL AGUA**

En el territorio interactúan la naturaleza y las comunidades humanas. La dinámica de la aglomeración tiene que partir del reconocimiento, comprensión y fortalecimiento de la *estructura ecológica principal* (Van der Hammen 2000), entendida como la estructura básica sin la cual la degradación de los ecosistemas sería un hecho y de las dinámicas del agua y de la vida se harían imposibles.

## 2.1. VISIBILIZAR EL MEDIO NATURAL Y EL ENTORNO DEL AGUA. LA NATURALEZA ESTÁ EN EL CENTRO DE LAS PREOCUPACIONES DEL DESARROLLO.

La “sabana de Bogotá” es una planicie alta formada por el relleno de un enorme agujero en medio de montañas, lo cual tiene varias implicaciones: primero, convierte el altiplano en un verdadero pantano, en medio del cual desarrollamos nuestra vida; segundo, está cruzada por fallas geológicas que se acomodan con frecuencia y constituyen un riesgo constante de temblores y terremotos; tercero, debido a la forma de esta planicie rodeada de montañas, las características de sus arcillas y de la vegetación que la cubren (plantas, árboles y musgos) cumplen una función fundamental para distribuir el agua en el territorio y para retardar el tiempo que toma el agua para llegar al río, evitando que inunde áreas extensas; cuarto, a pesar de que el ciclo y dinámicas del agua es fundamental en la forma y funcionamiento del sistema natural de este altiplano, las áreas de producción de agua son pequeñas por lo que hay una enorme vulnerabilidad de la región a las sequías. Los investigadores del cambio climático han mostrado que la sabana de Bogotá es una de las zonas que, junto con la Guajira, serán más afectadas por la disminución del agua en pocos años. Como ya lo sabemos, tenemos que actuar para evitar que esa escasez se convierta en tragedia.

Los habitantes del altiplano de la sabana de Bogotá vivimos en medio del agua y tenemos que aprender a convivir con ella pero, ¡qué paradoja! tenemos muy poca agua disponible y su distribución en el altiplano es desigual <sup>12/</sup>, por lo que es obligatorio tener políticas del agua; es decir, reglas claras para proteger el agua que es la fuente de la vida. Estas políticas se deben construir entre todos, por lo que los habitantes de Bogotá necesitan acordar con los vecinos de otros municipios el cuidado de todo el sistema hídrico del altiplano: requerimos una política regional compartida acerca de cómo preservar y usar de manera responsable las arcillas y sus relaciones con el agua subterránea y la superficial y su permanente interrelación con los suelos.

Bogotá crece en medio de la cuenca alta del río Bogotá, que nace en las montañas que rodean la ciudad y se alimenta de cientos de quebradas y corrientes de agua. El Río no es un “tubo” que lleva –y recoge- agua, sino un sistema vivo -compuesto por páramos, humedales, quebradas, áreas de inundación, fallas geológicas, arcillas y suelos y coberturas vegetales- cuyas dinámicas estructuran la vida en esta planicie que los conquistadores europeos llamaron “sabana”.

La lectura insuficiente de las dinámicas naturales ha dado como resultado la inadaptación de la ciudad ante las condiciones climáticas actuales, evidente en el colapso y gran afectación durante las temporadas invernales de masas importantes de población y dinámicas de producción. Esta inadaptación será mucho más dramática, si consideramos las condiciones de cambio climático.

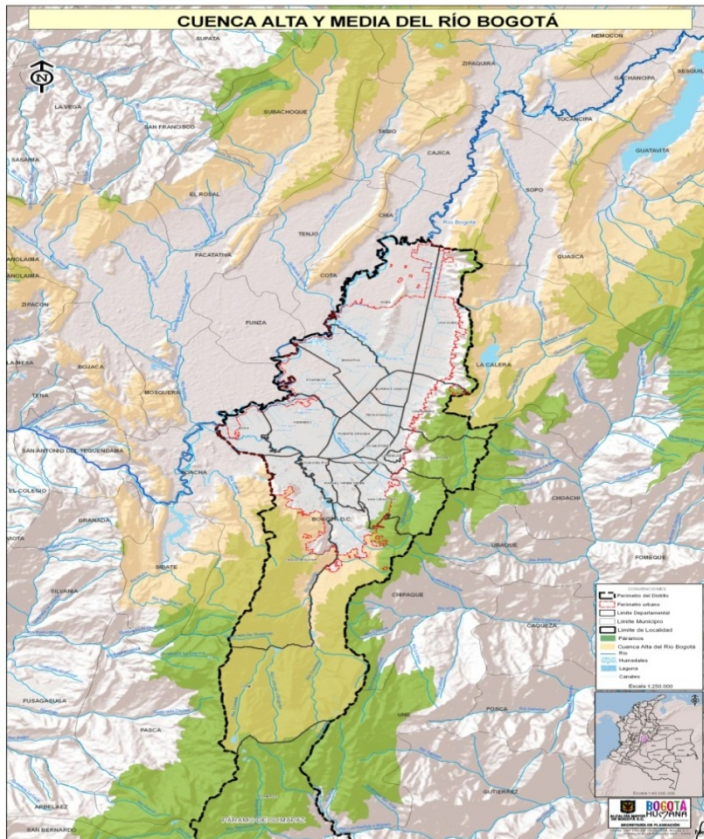
Las dinámicas ambientales no están circunscritas a las jurisdicciones de los entes territoriales. La información para la gestión ambiental y la gestión del riesgo, debe abrirse al nivel regional, y los

---

<sup>12/</sup> La forma del altiplano rodeado de montañas impone también una dinámica de vientos que arrastran masas de aire húmedas (nubes) secando algunas zonas (como Techo –porque no llueve-, en Kennedy) y haciendo otras muy lluviosas (como Cielorroto, en Torca, porque llueve mucho), a lo cual se suma que algunas arcillas son permeables y facilitan la acumulación de aguas subterráneas en bolsones (acuíferos) y otras son menos permeables y forman corrientes subterráneas que llevan finalmente el agua hasta el río pero de manera lenta y gradual.

mismos procesos de gestión deben involucrar de forma coordinada a otros gobiernos municipales, departamentales, e incluso al orden nacional.

### Cuenca alta y media del río Bogotá



Fuente: SDP-BDG - MVADT

dinámicas económicas. Debe considerarse una visión integral de cuenca, tanto para el río Bogotá como para sus afluentes, tal como se ha propuesto en el programa de gobierno.

La ciudad ha crecido sobre la sabana llegando a ocupar 36.364 hectáreas de las 38.431 del suelo urbano, a un ritmo de crecimiento de 326 hectáreas por año. Ello significa que la densidad poblacional es de 19.388 <sup>13/</sup> habitantes por kilómetro cuadrado y una densidad habitacional de 5.354 viviendas por kilómetro cuadrado.

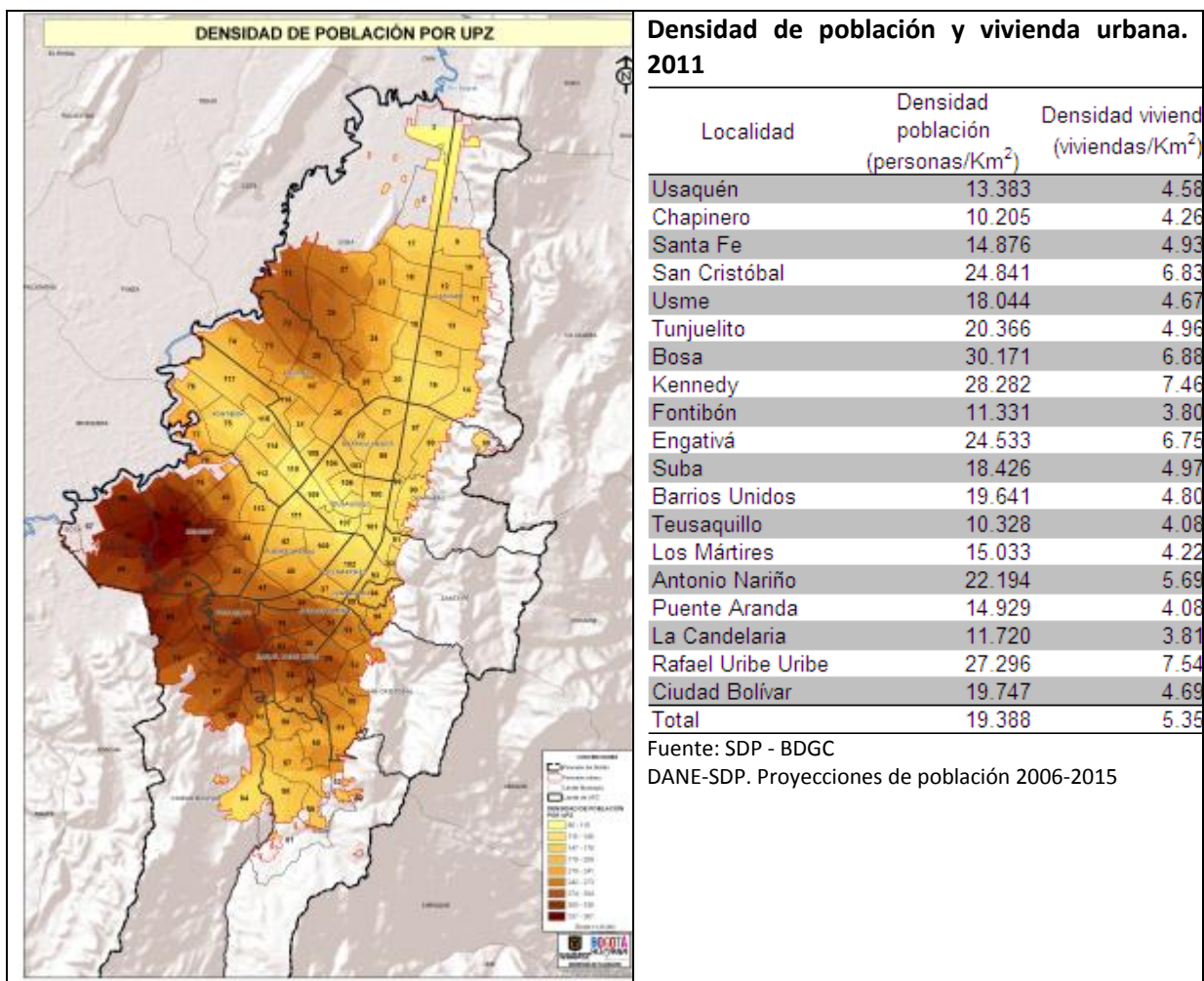
El diagnóstico anterior obliga a identificar y comprender los escenarios de riesgo climático, y a partir de allí, realizar la gestión diferencial en el territorio, mediante mecanismos urbanos de planificación y gestión, la incorporación de determinantes a los procedimientos urbanos y procesos constructivos, el monitoreo y seguimiento de los procesos naturales en tiempo real, la dinamización de procesos sociales eficientes de alerta, atención de escenarios de daño y recuperación, y la definición de estrategias financieras para la implementación de políticas adaptativas y medidas de contingencia ante eventos climáticos extremos.

El agua es “eje articulador del desarrollo”. La gobernanza del agua asegura la gobernabilidad de la ciudad en términos de reducción de desastres y sostenibilidad de los procesos de desarrollo y las

---

<sup>13/</sup> Si se considera el suelo de expansión (2.974 hectáreas) la densidad poblacional disminuye a 17.745 personas por kilómetro cuadrado.





Este proceso se ha reflejado en un cambio en la concepción del valor de la tierra, en el que se ha privilegiado la urbanización sobre otros usos como la agricultura o la protección de los bosques.

Bogotá tiene que recuperar el espacio del agua. La relación de Bogotá con el agua se ha caracterizado por la atención exclusiva a la demanda del consumo humano, sin consideración alguna con la sostenibilidad de las cuencas que forman parte del territorio, ni de las consecuencias del vertimiento de aguas altamente contaminadas por las actividades urbanas y sin atención a los riesgos derivados de la ocupación de las zonas inundables.

Los páramos son ecosistemas estratégicos por su potencial de almacenamiento y su papel de reguladores hídricos además de concentrar una gran biodiversidad. Bogotá y la Región dependen de 3 páramos (Guerrero, Chingaza y Sumapaz), que soportan un proceso creciente de poblamiento con actividades agropecuarias y mineras incompatibles con su uso sostenible. Actualmente el 20,2% del páramo de Sumapaz está ocupado de manera inadecuada. El plan de desarrollo plantea la necesidad de liderar un proceso de integración de los habitantes de dichas zonas a su cuidado y gestión, establecer incentivos para la conservación y realizar el estricto control y seguimiento de las normas establecidas.

Por su parte, el cuerpo de agua más importante de la ciudad, el río Bogotá sufre de altos contenidos de metales tóxicos (cadmio, cromo, mercurio, níquel, zinc, entre otros)<sup>14/</sup> que impactan el medio ambiente y la salud humana. Así mismo los ríos, quebradas y otros cuerpos de agua que forman su cuenca, o bien han sido enterrados o sufren procesos de deterioro que varían en su intensidad en función de los usos de las zonas que atraviesan.

El Plan propone la renaturalización de los cuerpos de agua, evitando la ocupación de las zonas de desborde o aliviadero de las temporadas invernales, el manejo de las riberas de manera natural evitando las canalizaciones y respetando las áreas de ronda que define la ley. Así mismo, fortaleciendo los programas de descontaminación, tanto con medidas de control como con la promoción de usos sostenibles del agua (urbano y rural). Es necesario emprender acciones que reviertan las ocupaciones sobre las rondas de las quebradas y hacer una apuesta por constituir el primer ecobarrio, en el que agua se convierta en el eje de las actuaciones, es decir un ordenamiento orientado a la vida.

El espacio público verde como una oportunidad para mejorar la capacidad de absorción hídrica del tejido urbano, reducción del endurecimiento de las superficies y por lo tanto la disminución de la radiación solar emitida por la ciudad.

Gran parte de los materiales producidos durante el ciclo de vida de las edificaciones como: vidrio, madera, hierro, aluminio, cobre, plomo, plásticos, entre otros, se pueden reciclar y así, minimizar el impacto ambiental que generan. Para esto es necesaria la formulación y adopción de una Política Pública de Edificaciones sostenibles para el Distrito y una política de reciclaje que permita fabricar materiales a partir de los escombros.

Hoy en Bogotá se recicla un porcentaje muy bajo de las miles de toneladas de residuos sólidos que genera la ciudad, con lo cual el relleno sanitario de Doña Juana, donde hoy dispone sus residuos, colmará su capacidad en el año 2023, y se pierde la oportunidad del uso económico de estos y de bajar el impacto ambiental por la disminución de la demanda de todo tipo de insumos. Del total de 2.235.334 de toneladas de residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios en el año 2010, sólo 2.960 toneladas (0,13%) fueron ingresadas al centro de acopio La Alquería y 1.811 toneladas (0,08%) son material recuperado en este Centro. Se han aprovechado casi 100 toneladas de material reciclable por día. Dado que la curva va en aumento, podría pensarse que un manejo integral de residuos sólidos puede ser una mina de oro para la Ciudad.

La percepción que tienen los ciudadanos con respecto al tratamiento de los residuos sólidos no es buena. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, el 25.5% de los hogares consideró que empeoró la disposición de basuras respecto al año 2007. El concepto de “Basura Cero” aporta al proceso de adaptabilidad a los efectos del cambio climático reduciendo emisiones de gases invernaderos y contaminantes de agua al mismo tiempo que ayuda a la conservación de recursos naturales y a eliminar la formación de nuevos depósitos de basuras<sup>15/</sup>.

---

<sup>14/</sup> De los indicadores relacionados con los contenidos tóxicos del río, se destaca la carga unitaria por DBO5 (demanda biológica de oxígeno). El 2010 se arrojaron al río 93.853 toneladas de materiales orgánicos contaminantes. La carga unitaria por sólidos suspendidos totales –SST- fue de 75.016 toneladas.



Por tanto, es necesario maximizar el reciclaje, disminuir la cantidad de basura producida, reducir el consumo y garantizar que los productos puedan ser reutilizados, reparados o reciclados de tal forma que regresen a la naturaleza o al mercado.

Se debe enfatizar la gestión integral de los residuos sólidos. Este proceso, que incluye la separación en la fuente, las actividades de reciclaje en los centros de acopio, el manejo especial de los residuos peligrosos, la disposición final en el relleno sanitario y el manejo de lixiviados, es indispensable para optimizar el aprovechamiento del relleno sanitario Doña Juana (RSDJ) y su vida útil.

La localización de los equipamientos necesarios para incrementar el porcentaje de residuos que se maneja localmente, reduciría la necesidad de movilización, se podría hacer un aprovechamiento económicamente viable del reciclaje, y se haría más clara la relación entre la producción de basura de cada usuario y los mecanismos económicos aplicados para reducir la generación.

## **2.2. REPLANTEAR EL MODELO EXPANSIVO DE LA CIUDAD**

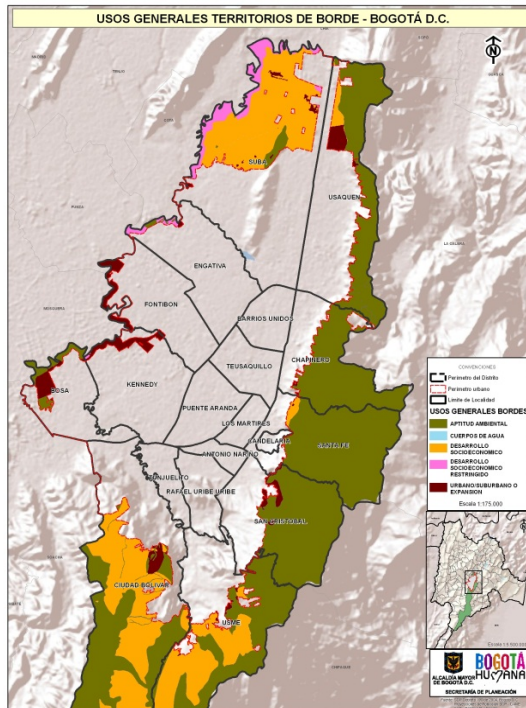
Para que la densificación verde y no segregada sea una realidad, es necesario que la renovación urbana se conciba como *revitalización*, que modifica los criterios convencionales de renovación funcional a proyectos inmobiliarios, asociada a especulación y a desplazamiento de la población de las zonas centrales. La revitalización significa una transformación de las zonas con la integración de los residentes originales. Es un llamado a que los hogares de más bajos ingresos ejerzan su derecho a la ciudad ya construida y superen su condición de informalidad y exclusión. La revitalización reconoce lo existente y hace referencia a “dar vida”, no sólo al territorio, sino a sus pobladores.

### Revitalización de bordes urbanos

Identifica predios semiconsolidados y sin desarrollar que tengan el potencial para ofrecer mayor cantidad de espacios públicos y equipamientos comunales de escala local. Además, desarrolla procesos de urbanización con vivienda de bajo precio, que permite completar y cualificar las áreas periféricas de la ciudad, las zonas de ronda o afectación de los elementos ambientales, y los bordes urbanos alrededor de conectores regionales. Implica llevar a cabo acciones de protección de cuerpos hídricos, la generación de nuevos espacios públicos, la construcción de equipamientos comunales para la integración y desarrollo social, y la generación de oferta de soluciones habitacionales para poblaciones que requieren que sus derechos humanos sean restituidos.

---

<sup>15/</sup> En el marco del Protocolo de Kioto, se establecieron los compromisos referentes a ejecutar medidas para reducir los gases efecto invernadero que causan el calentamiento global.



ZONA AMBIENTAL	ÁREA (Ha)	% OCUPACIÓN SUELO RURAL
APTITUD AMBIENTAL	30.051	
DESARROLLO SOCIOECONOMICO	14.891	12,2%
DESARROLLO SOCIOECONOMICO RESTRINGIDO	743	0,6%
URBANO/SUBURBANO O EXPANSION	1.328	1,1%
<b>TOTAL ÁREA (Ha)</b>	<b>47.013</b>	<b>13,9%</b>

Fuente: SDP.BDG. Decreto 190 de 2004.  
CAR. POMCA Río Bogotá

Cerca del 14% del suelo rural está ocupado por usos económicos y urbanos.

### Revitalización de la vivienda campesina

Actualmente, el territorio rural del Distrito Capital tiene una extensión aproximada de 122.258 hectáreas, configurando aproximadamente el 75% del total del área de Bogotá. Las localidades con más área rural son Usme (18.484 hectáreas) y Sumapaz (78.097 hectáreas). Los habitantes rurales tienen problemas tan diversos como las malas condiciones de habitabilidad de las viviendas, y la imperiosa necesidad de conservar las áreas protegidas, que representan una parte significativa del suelo rural.

La vivienda rural integral debe adaptarse a su entorno productivo, garantizando las condiciones de habitabilidad para la comunidad, articulándose con tecnologías sostenibles para los servicios básicos y equipamientos con el fin de aumentar la calidad de vida de la población y conservar la identidad campesina.

### Revitalización del centro urbano (PZC)

Dirigida a intervenir zonas deterioradas del centro tradicional de la ciudad, con el fin de recualificar y actualizar las infraestructuras de servicios públicos; racionalizar y optimizar la movilidad; mejorar las condiciones de accesibilidad; aumentar la oferta de espacio público, recuperar su significado como bien colectivo y patrimonial, potenciar su dinámica socioeconómica, aumentar el verde urbano, acorde con los objetivos de fortalecer la residencia y de generar nueva oferta de unidades habitacionales que permitan disminuir la segregación socio-espacial de la ciudad. Las acciones implícitas a estos componentes incluyen la actualización de las redes de acueducto y alcantarillado; la construcción de sistemas de conducción y drenaje que permitan el manejo del agua y su posible reutilización; la generación de plazas, parques y jardines que visibilicen y permitan generar nuevos significados urbanos alrededor del agua; la readecuación de edificaciones subutilizadas; el impulso a procesos de renovación urbana por medio de proyectos urbanos integrales; el aprovechamiento de mayores edificabilidades y usos para financiar el redesarrollo urbano por medio de proyectos de vivienda de bajo precio y acciones interinstitucionales dirigidas a generar servicios de soporte para las redes sociales existentes y la promoción de la apropiación creativa e intercultural del territorio y sus memorias.

### Estrategia de revitalización del centro ampliado

Se propone hacer énfasis en la identificación e intervención de zonas que por su condición de cercanía y accesibilidad a las zonas de empleo existentes y a la oferta de los servicios sociales, culturales y financieros en el primer anillo alrededor del centro urbano, cuentan con potencial para la reconversión de usos, la densificación responsable con el hábitat urbano, la generación de nuevo espacio público y la oferta de suelos habilitados para la vivienda social y por lo tanto, para permitir la inclusión y la integración social y económica. Comprende acciones como la actualización y ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado; la construcción de sistemas de conducción, drenaje y reuso del agua; la generación de espacios públicos verdes que visibilicen y permitan generar nuevos significados urbanos alrededor del agua; el impulso a procesos de densificación por medio de proyectos urbanos integrales y el aprovechamiento de mayores edificabilidades y usos para financiar el redesarrollo urbano por medio de proyectos de vivienda de bajo precio y alta calidad constructiva y espacial el reforzamiento del papel de las comunidades que reconocen y reconstruyen el territorio a partir de la promoción de prácticas creativas, del disfrute de la diversidad cultural y del cuidado del entorno.

## Revitalización de barrios de origen informal

Orientada a completar el entorno urbano de las áreas con mayores carencias de espacio público, infraestructuras, equipamientos sociales básicos. Se llevarán a cabo acciones para la recuperación de elementos ambientales en las UPZ's objeto de mejoramiento integral y sus áreas prioritarias de intervención con mayor vulnerabilidad y con menor consolidación. Además, se implementarán intervenciones puntuales sobre predios con el potencial para la densificación moderada y la generación de unidades habitacionales solidarias que puedan ser financiadas y asistidas por el Estado. Abarca acciones de escala local como la recuperación de cuerpos hídricos, la relocalización de poblaciones en zonas de alto riesgo no mitigable por remoción en masa, la generación de nuevos espacios públicos, el reforzamiento estructural, la seguridad de la tenencia de la tierra, la construcción de equipamientos comunales para la integración y desarrollo social, y el impulso a procesos concertados de priorización, intervención, construcción y autoconstrucción, según sea el caso, de nuevas unidades habitacionales o de acciones de mejoramiento integral de vivienda que supone una gran inversión pública en infraestructura, servicios, espacios públicos y equipamientos combinado con una consolidación continua de la vivienda, con el fin de que se mejore la calidad de vida no sólo en lo que respecta a su vivienda digna, sino al entorno en temas como seguridad, estabilidad y su interrelación con el medio ambiente. Lo anterior bajo el principio de la participación y el reconocimiento y promoción de las prácticas culturales como eje relevante para el mejoramiento integral de los barrios.

**Déficit de vivienda - Bogotá 2011**

Localidad	Hogares en déficit		Déficit cuantitativo		Déficit cualitativo	
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Usaquén	9.025	5,8	3.351	2,2	5.674	3,7
Chapinero	1.603	2,7	386	0,7	1.217	2,1
Santa Fe	4.985	14,1	2.390	6,8	2.595	7,4
San Cristóbal	22.143	20,3	11.211	10,3	10.932	10,0
Usme	22.602	22,1	9.528	9,3	13.074	12,8
Tunjuelito	9.924	17,5	3.660	6,5	6.264	11,1
Bosa	28.654	17,9	11.835	7,4	16.819	10,5
Kennedy	29.869	10,4	10.608	3,7	19.262	6,7
Fontibón	7.735	7,4	3.698	3,6	4.038	3,9
Engativá	16.001	6,5	6.269	2,6	9.732	4,0
Suba	29.698	9,3	13.646	4,3	16.051	5,0
Barrios Unidos	5.777	7,6	2.145	2,8	3.633	4,8
Teusaquillo	2.127	3,9	532	1,0	1.594	2,9
Los Mártires	2.819	9,4	819	2,7	2.001	6,7
Antonio Nariño	3.452	11,1	1.665	5,4	1.787	5,8
Puente Aranda	5.373	6,9	3.258	4,2	2.115	2,7
La Candelaria	1.123	12,0	572	6,1	551	5,9
Rafael Uribe Uribe	14.984	14,4	6.665	6,4	8.319	8,0
Ciudad Bolívar	40.150	23,7	24.293	14,3	15.857	9,4
Total	258.046	11,8	116.529	5,3	141.517	6,5

Fuente: DANE - SDP. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011. Cálculos Subdirección de Información Sectorial - SDHT

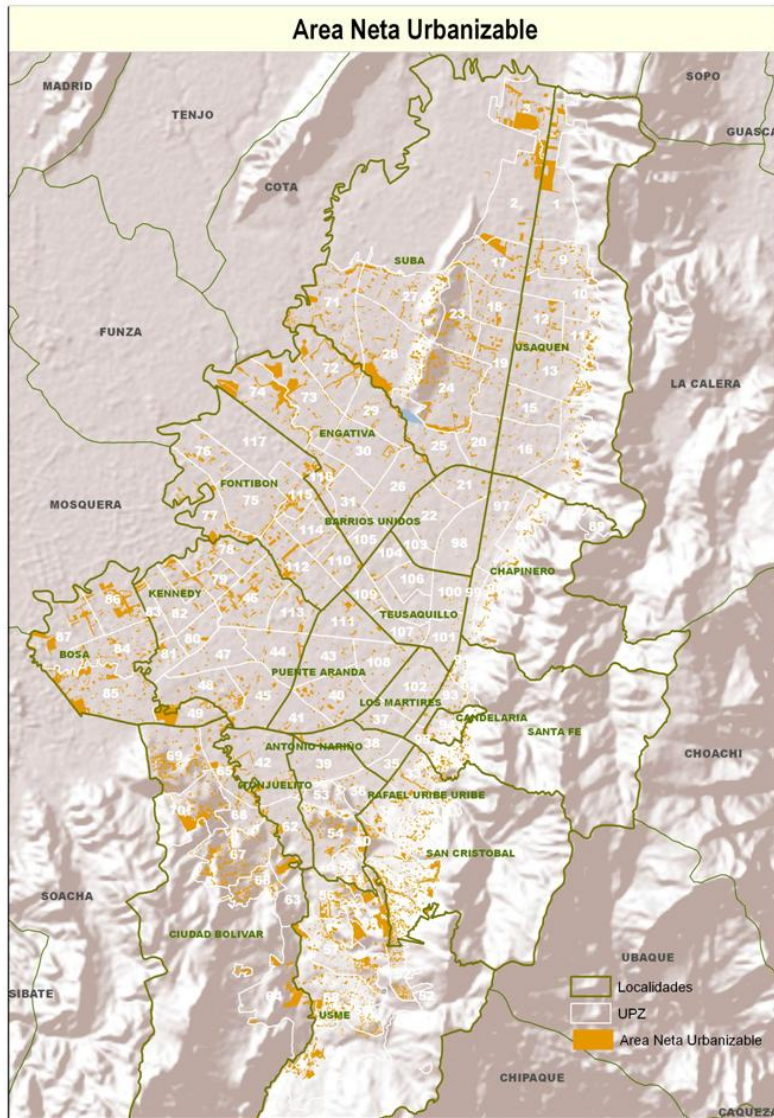
últimas décadas, aún no se ha logrado consolidar una producción de vivienda social - especialmente la VIP- suficiente para suplir la demanda, ni ha sido posible formular un programa integral capaz de potenciar los esfuerzos hechos desde el sector público y, sobre todo, por los

## Vivienda digna

El derecho a la ciudad comienza con el acceso a una vivienda digna. Para este propósito, se requiere satisfacer las necesidades existentes de vivienda y dotaciones públicas y las que se generarán (aproximadamente 1 millón en los próximos 10 años). En el año 2011, tal y como se observa en la tabla, 258.046 hogares tenían déficit de vivienda. De estos, 116.529 corresponden al déficit cuantitativo y 141.517 al cualitativo.

Si bien en Bogotá ha disminuido persistentemente el déficit de vivienda en las

mismos ciudadanos. Tampoco se ha logrado vincular más decididamente al sector privado a la producción de VIP-VIS. Se ha caído en el error de pretender que la producción de VIP y VIS se financie a nivel de cada constructor. Este tipo de cierre financiero tiene, por lo menos, dos inconvenientes. Primero, termina reduciendo el tamaño de la vivienda por falta de recursos y, segundo, no transfiere rentas desde las urbanizaciones que generan excedentes hacia las deficitarias. Los cierres financieros de un nivel mayor implican realizar programas de renovación urbana de gran extensión <sup>16/</sup>. Desde esta perspectiva, es necesario reevaluar la forma como están operando la ERU y Metrovivienda <sup>17/</sup>. En el 2011 había 2.361 hectáreas de área libre para urbanizar.



Área Neta Urbanizable – ANU, por localidad

Localidad	Total Área (Ha)
Usaquén	230,9
Chapinero	34,0
Santa Fe	28,6
San Cristóbal	120,9
Usme	98,2
Tunjuelito	8,5
Bosa	205,1
Kennedy	200,6
Fontibón	236,3
Engativá	230,5
Suba	639,9
Barrios Unidos	9,2
Teusaquillo	20,9
Los Mártires	9,7
Antonio Nariño	4,5
Puente Aranda	49,2
La Candelaria	14,0
Rafael Uribe Uribe	43,8
Ciudad Bolívar	176,2
<b>Total</b>	<b>2.361,1</b>

Fuente: SDP – Base Geográfica. UAEC - Base Predial  
Cálculos: UAEC-SDP

<sup>16/</sup> La experiencia de São Paulo con la emisión de Certificates of Additional Construction Potential (Cepacs) es un buen ejemplo, de alternativas de financiación que hacen cierres financieros globales. Ver, Sandroni (2010).

<sup>17/</sup> Metrovivienda es insostenible como empresas industrial y comercial del Estado. En la escala micro, urbanización por urbanización, no es posible conciliar la rentabilidad empresarial y la construcción de VIP.

### **2.3. CAMBIO TECNOLÓGICO EN LOS MODOS DE TRANSPORTE**

La densificación verde y sin segregación obliga a que el transporte utilice todas las tecnologías limpias disponibles. Se propone la transición del transporte público que hoy privilegia la gasolina y el diesel, a gas y electricidad. Además de las nuevas troncales de Transmilenio (Boyacá y Avenida 68), se impulsará el metro ligero y el metro. La puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Público (Sitp) a mediados del 2012 será el primer paso para *reducir el tiempo de desplazamiento en transporte público*. El gobierno distrital estimulará todos los modos no motorizados.

En el cierre financiero de los sistemas de transporte se buscará que la tarifa al usuario esté determinada por la *capacidad de pago* de las familias. De manera equivocada, en Colombia se ha pretendido que la tarifa al usuario financie toda la operación del sistema. El criterio de *autosostenibilidad* no se puede reducir a cada modo de transporte, sino que tiene que mirarse desde una perspectiva global. Es factible financiar el sistema si se recurre a otras fuentes de recursos distintas a la tarifa (peajes a los carros privados, tarifas a los parqueaderos, valorización, participación en plusvalías, alquiler de locales en las estaciones, cobro por el derecho a colocar avisos publicitarios, entre otros posibles). Gracias a estas fuentes adicionales de recursos, la tarifa al usuario no tiene que subir y la calidad del servicio no se deteriora. La búsqueda de diferentes opciones financieras es posible si se acepta que la tarifa al usuario es insuficiente para pagar los costos de operación del sistema (Metro y TC) y, además, si se reconoce que en el resto del mundo los sistemas masivos de transporte, cuando son de excelente calidad, necesitan subsidios y otros recursos distintos a las tarifas.

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito del 2011, más del 30% de los hogares de Bogotá en todos los estratos consideró que empeoró el transporte público en la ciudad en los últimos cuatro años.

### **2.4. REDUCIR LA VULNERABILIDAD DE TODO TIPO**

El riesgo es una función creciente de la *vulnerabilidad* y de la *amenaza*. La política pública debe incidir tanto en la reducción de la vulnerabilidad como en la disminución de la amenaza. El Banco Mundial y los estudios sobre redes de seguridad social muestran que los activos (monetarios, físicos, financieros, humanos) fortalecen la familia y disminuyen la vulnerabilidad. Todos somos más o menos vulnerables. De ahí la importancia de que los sistemas de seguridad y protección social tengan una cobertura universal. En esta materia es fundamental la complementariedad entre los gobiernos nacional y local. Los programas públicos de educación, salud y protección social reducen la vulnerabilidad.

Desde la perspectiva espacial, la segregación incrementa la vulnerabilidad. Al interior del suelo urbano, el 1,4% del área corresponde a humedales, y allí se localizan el 0,2% de los hogares urbanos bogotanos. En zonas de riesgo alto de remoción en masa, residen 27.199 hogares. Y en áreas de alto riesgo de inundación viven 2.322 familias.



### Hogares urbanos en zonas con riesgo de remoción - 2011

Localidad	Alta	Media	Baja	Total
Usaquén	1.056	15.404	46.434	62.894
Chapinero	505	19.400	23.847	43.752
Santa Fe	75	15.722	13.020	28.817
San Cristóbal	1.682	66.172	50.859	118.713
Usme	1.373	73.987	32.419	107.779
Suba	77	6.893	26.908	33.878
La Candelaria		5.769	2.525	8.294
Rafael Uribe Uribe	1.659	40.623	30.768	73.050
Ciudad Bolívar	20.772	97.487	45.785	164.044
<b>Total general</b>	<b>27.199</b>	<b>341.457</b>	<b>272.565</b>	<b>641.221</b>

Fuente: SDP. BDG (DPAE)

### Hogares urbanos en zonas con riesgo de inundación - 2011

Localidad	Alta	Media	Baja	Total
Usaquén	8			8
Usme		1		1
Tunjuelito	1.091	3.828	4.654	9.573
Bosa	807	83.298	13.193	97.298
Kennedy	12	123.628	7.508	131.148
Fontibón	1	11.988	7.759	19.748
Engativá	18	28.355	12.823	41.196
Suba	207	32.483	4.097	36.787
Rafael Uribe Uribe	0	1.512	462	1.974
Ciudad Bolívar	178	2.834	3.524	6.536
<b>Total general</b>	<b>2.322</b>	<b>287.927</b>	<b>54.020</b>	<b>344.269</b>

Fuente: SDP. BDG (DPAE)

Las políticas de urbanismo, gestión ambiental, prevención de desastres y adaptación al cambio climático deben estar articuladas. Tienen la misión de reconfigurar alrededor de los cuerpos de agua los asentamientos informales en conflicto ambiental, para reducir su vulnerabilidad física, asegurar el equilibrio de cargas sobre los ecosistemas y suplir a la ciudad, mediante las operaciones urbanas, de corredores ecológicos para la conectividad del agua y las dinámicas ecosistémicas; las coberturas vegetales de humedales y bosques serán objeto de protección decidida y se fortalecerán los mecanismos para su ampliación, mantenimiento y cuidado, en especial aquellos ya definidos como la Reserva Forestal Regional del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen, los cerros orientales, los cerros de Suba, los bosques de Usme y las áreas de vegetación xerofítica en diversos sectores de la ciudad.

En este sentido, se deben garantizar acciones de prevención, control, mitigación y compensación de los impactos que se generan sobre el ambiente, revisando los criterios de ordenamiento del territorio para evitar la ocupación de zonas de riesgo, buscando la eficiencia en el manejo de los recursos, minimizando la cantidad de residuos y emisiones, así como garantizando condiciones de calidad de vida de la población.

Los desastres que ha sufrido la ciudad de Bogotá en los últimos años demuestran que la capacidad institucional para responder es insuficiente y limitada. Se requiere vincular a la comunidad organizada en la respuesta y aún más, en las acciones que eviten la generación de nuevos riesgos y reduzcan los existentes.

El Plan de Desarrollo Distrital tendrá como tarea el mejoramiento de la gestión de las amenazas, la prevención, la reducción del riesgo y la atención de los desastres. Esta tarea tiene como prioridad fortalecer técnica, operativa, financiera e institucionalmente al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (Fopae), para hacerlo un instrumento eficaz de la seguridad humana en Bogotá. Es prioritario cualificar la coordinación entre el Fopae y el resto de entidades distritales de modo que cada entidad apropie el enfoque de prevención y exija la seguridad humana.

## 2.5. PROMOVER PRÁCTICAS CULTURALES RESPONSABLES CON EL ENTORNO

Si la riqueza de las naciones está en su gente, la ciudad podrá afrontar los nuevos retos si el sueño de una ciudad que recrea la vida es compartido por todos. En este contexto, la dimensión cultural

es relevante <sup>18/</sup>. El desafío de alcanzar sociedades sustentables e incluyentes con garantías plenas para el despliegue de las libertades, lleva a transformar nuestra visión del papel que juega la cultura.

La depredación ecológica, el uso intensivo de los recursos naturales, la negligencia frente a la estructura ecológica principal, tienen que ver con las intervenciones no sostenibles y los hábitos irresponsables. Igualmente, el desconocimiento de las prácticas tradicionales de conservación de estos recursos, y la falta de valoración de las comunidades que habitan la ruralidad, contribuyen a la devastación del territorio donde se asienta la ciudad. Es importante promover las transformaciones en las representaciones y prácticas culturales. En las percepciones y modos de hacer gestión pública de tal manera que se transformen los factores culturales que afectan la segregación socio-espacial y fomentan las prácticas no sostenibles ni sustentables.

### **3. UNA BOGOTÁ QUE DEFIENDE Y FORTALECE LO PÚBLICO**

El proceso de planeación tiene dos ingredientes sustantivos: la *participación* y la *información*. En las sociedades democráticas el paso de las elecciones individuales a las decisiones colectivas se realiza de maneras muy diversas. El voto y la regla de decisión por mayoría, que se han convertido en el fundamento de la democracia representativa, no son suficientes para canalizar las expresiones de inconformidad de los miembros de la sociedad. Junto con la democracia representativa, la democracia participativa permite ampliar los espacios de deliberación, y ayuda a moldear las prioridades colectivas. Las opciones estratégicas del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) responden al Programa de Gobierno que presentó el candidato Gustavo Petro. Su elección convierte en mandato este Programa. Aceptando este postulado central de la democracia representativa, el PDD va más allá y deja un espacio abierto a las decisiones de las comunidades: el presupuesto participativo se amplía y los procesos de consulta se multiplican.

#### **3.1. FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN Y LA CAPACIDAD DE DECISIÓN DE LA CIUDADANÍA SOBRE LOS ASUNTOS DE LA CIUDAD**

El modelo de ciudad propuesto por Bogotá Humana tiene en la participación uno de sus fundamentos esenciales, con el propósito de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de gobierno, que sean vinculantes, respetadas y ejecutadas. La administración promoverá el funcionamiento y consulta permanente de las instancias y procesos de participación establecidas legalmente por las normas o con niveles de reconocimiento y legitimidad en la ciudad.

La participación se adelantará a lo largo de los 4 años de esta administración, en el marco del ordenamiento legal vigente, en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de gobierno. En particular, serán escenarios privilegiados el Plan de Desarrollo Distrital, los planes de desarrollo locales, la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y los presupuestos participativos.

---

<sup>18/</sup> “... la cultura es un campo estratégico por su proyección, es intersectorial desde la mirada de las políticas públicas y es propicia para el desarrollo humano porque favorece la ampliación de las libertades” (Idhb 2008, p. 221).



En estos escenarios se tendrán en cuenta los actores e instancias sectoriales y locales formales e informales existentes y reconocidas, pero se hará un gran esfuerzo por estimular la participación de la ciudadanía no organizada, tanto a nivel presencial, como en una amplia convocatoria en el portal WEB de participación de la Administración.

Para los Planes de Desarrollo y el POT, se consultará ampliamente a la ciudadanía, conjuntamente con el Consejo Territorial de Planeación Distrital, CTPD. Para el presupuesto participativo se trabajará en tres niveles: uno territorial para promover un nivel de participación vecinal; otro en cada una de las localidades; y finalmente otro para el nivel de la ciudad. La deliberación y decisión de la ciudadanía se efectuará en espacios convocados específicamente para tal fin y donde el papel de la administración será el acompañamiento técnico y logístico para garantizar las condiciones para la toma de decisiones transparentes y democráticas y garantizando el respeto a las decisiones y su rápida y eficaz ejecución.

### **3.2. FORTALECER LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL**

Bogotá se ha caracterizado porque posee un sistema de gobierno *sui generis* que combina descentralización política con desconcentración administrativa y financiera. Sus localidades cuentan con un fondo de inversiones y un techo presupuestal definido por la Ley. La reforma administrativa que realizó el gobierno de Luis Eduardo Garzón quedó a medio camino. Efectivamente se crearon las secretarías y se organizó la parte central de la administración, pero no se avanzó en la transformación de las alcaldías locales. Existe una clara asimetría entre el tamaño de algunas localidades (más grandes que la mayoría de ciudades intermedias del país) y el poco margen de maniobra de los alcaldes.

En el marco de este régimen, las autoridades locales (alcaldías locales y JAL) están obligadas a cumplir 123 funciones. Las principales están asociadas con: i) La gestión de la convivencia, la seguridad ciudadana y el control del orden público ii) La definición de las prioridades de inversión con recursos del Fondo de Desarrollo Local (FDL), que incluye todos los campos de la administración distrital que tengan alcance vecinal-local iii) El control policivo de los temas de convivencia, ambientales, comerciales y en general la aplicación del código de policía iv) La ejecución de las disposiciones policivas de las autoridades del nivel central v) El control urbanístico vi) La promoción de la organización y participación ciudadana en los asuntos de interés público.

La complejidad de estas funciones contrasta con el débil aparato administrativo. El 55% del personal de planta es de nivel asistencial y el nivel técnico casi no existe, a pesar de es evidente que las responsabilidades de las alcaldías requieren de este perfil. Esas debilidades se intentan resolver por medio de contratistas: 589 distribuidos en casi todas las localidades<sup>19/</sup>. En este contexto, la coordinación con el nivel central se convierte en requisito para garantizar, por un lado, la coherencia de la intervención pública en los territorios, y del otro, la pertinencia técnica y social que la complejidad de la dinámica local exige. Este panorama está íntimamente ligado a la

---

<sup>19/</sup> El dato exacto varía constantemente pero el orden de magnitud se mantiene, dado el tipo de contrato a través del cual se vinculan y por la dinámica de las localidades que demanda perfiles diferentes según los asuntos que se van volviendo problemáticos.

ausencia de una definición de competencias y funciones que distribuya responsabilidades institucionales entre el nivel central y las localidades.

La frágil estructura administrativa de las alcaldías locales no contribuye a promover la participación ciudadana. En las actuales circunstancias, no existen condiciones para que el gobierno distrital conozca bien el territorio local y entregue a las comunidades organizadas información suficientemente actualizada y desagregada, para que éstas puedan participar en el debate sobre las políticas públicas en una escala que sea propia de su nivel de apropiación del territorio. Así mismo, es prioritario buscar sinergias entre el nivel central y las localidades. Este proceso requiere que las alcaldías locales tengan una planta más estable, técnica y especializada. La definición de competencias y funciones exige mecanismos de intervención más sensibles a las necesidades territoriales. Se trata, además, de darle mayor valor a la visión de las necesidades locales en la orientación de la inversión local y distrital.

Se dará énfasis al soporte territorial de la planeación económica y social y de la programación de inversiones. Las estrategias y programas tendrán lugar en los territorios con sentidos políticos e institucionales específicos.

### **3.3. RECUPERAR LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES DEL DISTRITO CAPITAL**

La transparencia y la lucha contra la corrupción serán una prioridad de la Administración Distrital. No habrá tolerancia con el menor indicio de conductas que atenten contra el patrimonio público. Para tal efecto, el Plan de Desarrollo Distrital traza estrategias y programas dirigidos a prevenir y combatir la corrupción, promover el control social y la rendición de cuentas y fortalecer la transparencia en la cultura y accionar de la administración.

El gobierno distrital apoyará técnica y logísticamente a la organización ciudadana interesada en cualificar sus capacidades de veeduría y control sobre la gestión pública. Con tal fin la información debe ser oportuna, completa y pertinente, pero además los canales de circulación deben ser expeditos, lo más cercano a la ciudadanía en general y a los beneficiarios en particular.

Para garantizar la transparencia en los procesos de ejecución de contratos públicos fortalecerán los sistemas de control interno de las entidades distritales y locales, se promoverán y apoyarán la participación ciudadana a través de las Veedurías Ciudadanas para hacer el respectivo seguimiento, utilizando las tecnologías más apropiadas. Una tarea central de la administración será estimular la gestión en línea y el fortalecimiento a través de la coordinación interinstitucional, la reducción de trámites, la participación ciudadana y la promoción del uso de las TIC's al interior de la administración.

### **3.4. CONSTRUIR TERRITORIOS DE PAZ CON SEGURIDAD CIUDADANA**

La primera condición para el desarrollo es la *seguridad humana*, entendida como seguridad integral (protección de la vida, protección social, refuerzo de la confianza en las posibilidades de construir un proyecto de vida). El objetivo de la política de seguridad y convivencia ciudadana es el

ser humano (antropocentrista), entendido a partir del enfoque de *seguridad humana* (Pnud 2003). La seguridad humana es un *bien de todos*.

Bogotá Humana entiende la seguridad humana, como la define Naciones Unidas, vinculada a la libertad respecto a las necesidades básicas y la libertad reflejada en la protección de la integridad de la vida. La primera se refiere a la satisfacción de las necesidades materiales para garantizar la subsistencia física de las personas; mientras que la segunda se enfoca en el valor de la dignidad humana.

El Plan de Desarrollo promueve una ciudad libre de violencias, de amenazas, de despojos en contra de la vida, la integridad física, la libertad y el patrimonio para garantizar las condiciones necesarias para la vida digna y la igualdad efectiva frente a la ley; a través de políticas tendientes a la prevención, la reducción y la sanción del delito y las contravenciones, el rechazo a la violencia y la promoción de la convivencia pacífica mediante la cultura ciudadana de la no violencia aplicada en derechos humanos.

Las políticas, los programas y proyectos tienen un carácter principalmente preventivo, atacando las causas que mueven a las personas a incurrir en delitos, conflictos y violencias. Los factores de riesgo se pueden agrupar en: sociales (consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, pautas culturales, intolerancia, integración y cohesión social a nivel barrial, zonal, etc.); institucionales (jurídicas, políticas, administrativas y policiales); y del entorno urbano (condiciones físico-ambientales, centralidades urbanas, funcionalidad del espacio público, segregación socioeconómica, etc.).

Las políticas de seguridad y convivencia ciudadana tienen un enfoque diferencial, buscando resarcir las condiciones de desigualdad, discriminación y segregación que han sufrido algunos grupos poblacionales evidenciados en la marginalidad social, económica, política y geográfica.

Se promueve la corresponsabilidad ciudadana en la producción de seguridad y convivencia, mediante la construcción de políticas y acciones a desarrollar de manera conjunta y responsable entre el sector público, el privado y las comunidades y en la construcción de redes sociales de prevención y solidaridad frente al delito, la violencia y las conflictividades.

Es necesario que exista un vínculo claro entre las administraciones local, distrital y nacional, la fuerza pública y las comunidades orientado a proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos con sujeción a lo estipulado en la carta de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario, en los derechos económicos, sociales y culturales y demás tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano y que contribuyen a hacer realidad el estado social de derecho.

Se reforzará la acción de los espacios institucionales locales como los Consejos Locales de Seguridad para potenciar la acción de la autoridad de policía representada por el alcalde local como orientador, coordinador y facilitador de las acciones integrales desplegadas por cada entidad distrital con asiento local y que tiene competencia para la prevención de los delitos, la violencia y los conflictos en sus causas más intrínsecas del discurrir social de una zona, barrio o territorio de las localidades de Bogotá.

## Percepción sobre distintos aspectos de la administración de la ciudad - Comparación 2007 y 2011

Aspectos de Ciudad	Mejor		Igual		Peor		No Sabe	
	Número de hogares	%	Número de hogares	%	Número de hogares	%	Número de hogares	%
Vigilancia, seguridad y reacción oportuna y eficiente de la policía	351.889	16,1	652.392	29,8	1.090.332	49,9	91.260	4,2
Respeto a los derechos humanos	426.455	19,5	784.694	35,9	734.234	33,6	240.490	11,0
Igualdad de oportunidades para las mujeres	764.699	35,0	832.888	38,1	412.565	18,9	175.721	8,0
Igualdad de oportunidades para los grupos adultos mayores	461.049	21,1	663.853	30,4	770.991	35,3	289.982	13,3
Igualdad de oportunidades para la población en condición de discapacidad	526.603	24,1	677.426	31,0	636.969	29,1	344.876	15,8
Igualdad de oportunidades para los jóvenes	587.465	26,9	793.048	36,3	569.566	26,1	235.794	10,8
Igualdad de oportunidades para los grupos LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales)	371.280	17,0	494.543	22,6	369.629	16,9	950.421	43,5

Fuente: DANE – SDP. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011

De acuerdo con la Encuesta Multipropósito del 2011, más del 16% de los hogares urbanos bogotanos consideró que entre el 2007 y el 2011 desmejoró la igualdad de oportunidades para los diferentes grupos poblacionales. Y el 50% de los hogares considera que la vigilancia, seguridad y reacción oportuna y eficiente de la policía distrital empeoró.

### Tasas de homicidios, muertes violentas, hurtos a personas y lesiones comunes por cada 100.000 habitantes

Año	Tasa por cada 100.000 habitantes			
	Homicidios	Muertes violentas	Hurtos a personas	Lesiones comunes
2002	28,5	47,8		
2003	23,4	40,7		
2004	23,6	41,1		
2005	24,7	39,5		
2006	19,2	31,8		
2007	19,9	34,8		
2008	20,5	35,8	231,3	160,4
2009	22,7	37,0	218,8	136,5
2010	23,7	38,8	225,8	125,2

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal. DANE-SDP. Proyecciones de población 2006-2015. CICRI-MEBOG

Cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana

interinstitucionales en coordinación con los organismos nacionales, distritales y locales).

Se promocionará y convocará a las comunidades a participar activamente en los Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana no sólo para manifestar las situaciones de delincuencia, violencia y conflictividad sino para coadyuvar en la formulación de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia. Articular y coordinar -como Jefe de Policía del D.C.- las acciones de las instituciones responsables de la investigación, seguimiento y judicialización de las bandas criminales, las asociaciones de delinquentes, las organizaciones del narcotráfico y las empresas del crimen vinculadas con ellas (fortalecimiento de los organismos de inteligencia del Estado, generación de espacios de trabajo interinstitucional de los organismos competentes frente a las nuevas modalidades de delincuencia –lavado de activos, delitos electrónicos-, implementación de operativos

### 3.5. GARANTIZAR UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DISTRITAL COMPETENTE Y COMPROMETIDA CON LAS NECESIDADES DE LA CIUDADANÍA

Bogotá Humana tendrá como uno de sus objetivos la construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales orientados a garantizar los derechos, la eficacia de las políticas públicas y la consolidación de un aparato burocrático capaz, motivado y comprometido con el servicio público.

El logro de una administración pública con transparencia, eficiencia administrativa, capacidad de incorporar prácticas innovadoras y con sostenibilidad financiera significa hoy revisar el modelo de vinculación laboral de una buena parte de las y los servidores. El Plan de Desarrollo está de acuerdo con la vinculación más estable basada en el mérito de los funcionarios que permita su desarrollo profesional y potencia las capacidades del Distrito Capital.

#### Secretaría de Seguridad y Convivencia

La prioridad dada a la seguridad y la convivencia se verá reflejada en la creación de una secretaría, como ente rector de la política pública en esta materia y como máxima instancia de coordinación entre la Alcaldía, las autoridades responsables a nivel de policía y las demás entidades del Distrito. La acción integrada de la administración, el manejo oportuno y calificado de información, el seguimiento permanente y la transparencia serán los criterios para el accionar.

#### Secretaría de las Mujeres y Equidad de Género

Esta Secretaría tendrá como misión promover y coordinar el desarrollo de la política pública distrital de mujeres y equidad de género, para la transformación de prácticas y condiciones económicas, sociales, institucionales, políticas y culturales de discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres, fortaleciendo la capacidad distrital de garantizar y restituir el cumplimiento de los derechos de las mujeres, consolidando así el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género.

#### Alta Consejería para las Víctimas

La restitución de la dignidad y los derechos de las víctimas son para el Distrito Capital esenciales para avanzar en la construcción de la paz y la reconciliación de los colombianos, además de un mandato en el marco de la Ley 1448 de 2011 y del reconocimiento de la necesidad de avanzar en la garantía al goce efectivo de derechos de esta población. Uno de los baluartes del Plan de Desarrollo Bogotá Humana es promover un gran pacto social que permita el ejercicio de la política sin armas y la construcción de la paz.

La Consejería se ocupará principalmente de asesorar al Alcalde Mayor en la formulación de la Política Pública Distrital de Atención, Asistencia, Reparación Integral y Reconciliación a las Víctimas garantizando el enfoque diferencial y de derechos; el diseño y apoyo para la ejecución del “Programa de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas de Bogotá Distrito Capital” de conformidad con los lineamientos previstos en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011; y , promover estrategias para la promoción de la participación social de las víctimas en la gestión institucional de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral con enfoque diferencial.

#### Alta Consejería para las TIC's

Tendrá la finalidad de coordinar la *actualización* de los sistemas y su *articulación*. Dará un uso pedagógico a la informática y las comunicaciones, consolidando una red integral de participación educativa como parte del proyecto de “transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza”, que se integra al plan de Tecnología e Innovación y a los telecentros comunitarios.

Con el ánimo de democratizar el acceso a las redes, la Consejería impulsará el desarrollo armónico de las políticas públicas que impulsen la masificación y apropiación social de las TIC's por parte de la población de Bogotá, con énfasis inicial en los estratos 1 y 2.

Coordinará la política del gobierno digital de la ciudad-región con el gobierno nacional y otros actores institucionales de nivel nacional y local (empresas como ETB), para un mejor aprovechamiento de los recursos que ofrece la Nación y el Distrito.

### Modernización tributaria

El PDD muestra que la principal riqueza de la ciudad es el suelo y las potencialidades del urbanismo. Hasta ahora las finanzas públicas han descuidado las fuentes de recursos derivadas del suelo y del ordenamiento urbano. La ciudad tiene un *déficit estructural frente a sus necesidades inmediatas*: primera infancia, río, residuos, metro ligero, metro, jornada completa, etc.

En los análisis convencionales de las finanzas de Bogotá se concluye que la ciudad está bien. Las calificadoras de riesgo son de la misma opinión. Este optimismo se explica porque la ciudad tiene grandes excedentes de tesorería (cerca de \$3 billones). El superávit no es una buena noticia porque en el caso de Bogotá es la manifestación de su poco nivel de ejecución. Y, peor aún, el manejo de los \$3 billones en el sector financiero no se ha sabido aprovechar para exigirles ciertas condiciones (servicio, ampliación de las redes, etc.) a los bancos.

La búsqueda de recursos adicionales debe tener como criterio rector el teorema George, Hotelling, Vickrey (GHV): *la ciudad genera las rentas que necesita para pagar sus servicios*. En otras palabras, la dinámica urbana crea los excedentes necesarios para financiar los servicios de la ciudad. Hasta ahora, la mayoría de las rentas han quedado en manos de los particulares. El aprovechamiento de las potencialidades de la ciudad para generar rentas requiere consolidar las alianzas público privadas.

Los recursos financieros provendrían de tres fuentes: i) modernización tributaria, ii) mayor uso del crédito, y iii) las alianzas público-privadas (estructuración de proyectos de inversión).

La modernización tributaria tendría los instrumentos siguientes. i) *Prediales progresivos amarrados al avalúo*. La tarifa podría tener el comportamiento de una exponencial continua, con un límite mínimo de 5 por mil para los avalúos más bajos y un máximo de 16 por mil para los avalúos altos ii) Revisión del esquema de administración del ICA y mayores controles a la elusión iii) Participaciones en plusvalías iv) Valorizaciones v) Cobros por congestión a los vehículos particulares, vi) Uso de las herramientas de regulación urbanística para captar rentas generadas por las economías de aglomeración v) Además de agilizar la liquidación y cobro de las plusvalías, se propone una revisión de las normas sobre licencias.

Las posibilidades del teorema GHV no se reducen a los tributos sino a las diferentes alianzas público-privadas. El Distrito, a través de las secretarías de Hacienda, Desarrollo Económico, Hábitat y la ERU, debe actuar como banquero de inversión, con perspectiva de largo plazo. El Distrito debe ser un estructurador de proyectos de inversión, de tal forma que se logre canalizar

recursos hacia obras que favorecen a la ciudad y que le permiten obtener a los privados tasas de retorno razonables.

La política tributaria debe responder a dos criterios: i) Aprovechamiento de las potencialidades del suelo y del urbanismo (predial, ICA, plusvalías, valorización) ii) Progresividad (los pobres pagan menos como porcentajes del ingreso).

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO Oscar.**, 2008. *Bases para el Análisis Prospectivo de la Región Metropolitana de Bogotá: Usos del Territorio y Localización de Actividades y Población*, SDP, Bogotá, mimeo.
- BONET Jaime., MEISEL Adolfo.**, 2007. "Polarización del Ingreso per Cápita Departamental en Colombia, 1975-2000", *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 25, no. 54, jun., pp. 12-43.
- CASTELLS Manuel.**, 1972. *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI, México.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. b. *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009. Avance en la Gestión Fiscal de los Actuales Mandatarios (Art. 79, Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación*, DNP, Bogotá.
- GARAY Luis., MOLINA Humberto.**, 2003, direc. *De Bogotá a la Región. Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional*, Contraloría de Bogotá, Bogotá.
- GONZALEZ Jorge., DIAZ Wilson., GOMEZ Julio., LOPEZ Luis., MARTINEZ Libia., MORENO Magnolia., RIOS Mariana., TORRES Hugo., VARGAS Alberto.**, 2007. *Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá*, Universidad Nacional, SDP, Bogotá.
- INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTA, Idhb.**, 2008. *Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008*, Pnud, Bogotá.
- MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep.**, 2009. *Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resultados Fase 1, Resumen Ejecutivo*, Dane, DNP, Bogotá.
- MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep.**, 2011. *Metodología para la Construcción de las Nuevas Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema. Resultados Fase II*, Dane, DNP, Bogotá.
- PETRO Gustavo.**, 2011. *Petro Alcalde. Programa de Gobierno. Bogotá Humana, Ya!*, Progresistas, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud.**, 2003. *El Conflicto, Callejón Con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Pnud, Bogotá.
- REPUBLICA DE COLOMBIA.**, 2011. *Ley 1454, Junio 28. Por la Cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- SANDRONI Paulo.**, 2010. "Cepacs: Certificates of Additional Construction Potential. A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo", en **INGRAM Gregory., HONG Yu-Hung.**, *Municipal Revenues and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- SECRETARIA DISTRITAL DEL HABITAT, Sdht.**, 2007. *Política Integral del Hábitat, 2007-2017*, Sdht, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

- SELOWSKY Marcelo.**, 1979. *Who Benefits from Government Expenditure? A Case of Study of Colombia*, University Press, World Bank, Washington.
- STIGLITZ Joseph., SEN Amartya., FITOUSSI Jean-Paul.**, 2010. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, L'Institut d'Etudes Politiques, IEP, Paris.
- VAN DER HAMMEN Thomas.**, 2000. "Estructura Ecológica Regional: La Capacidad de Soporte del Territorio", en **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR., SOS.** *Sabana de Bogotá*, CAR, Bogotá, pp. 45-51+129-131.
- VICKREY William.**, 1977. "The City as a Firm", en **FELDSTEIN Martin., INMAN Robert.**, ed. *The Economics of Public Services*, Macmillan, London, pp. 334-343. Reproducido en **ARNOTT Richard., ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques.**, 1994, ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349.
- WILCHES-CHAUX Gustavo.**, 2010. *Un Reto para las Autoridades Departamentales y Municipales: Gestión Territorial y Adaptación al Cambio Climático*, Colombia Líder, Bogotá, mimeo.