

# Logros, conflictos y desafíos de la política social

## Una aplicación a la ciudad de Bogotá

*Roberto Ortega Yañez*

Magister en Investigación Social y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales.  
Investigador, docente y consultor

[roberto@ortegon.com](mailto:roberto@ortegon.com)

**D**eseo abordar el tema de política social de forma breve tomando tres aspectos: *i)* el contexto, de esa política social a nivel nacional, *ii)* la situación actual a la que se enfrenta en lo que se podría denominar los logros de esta administración y los posibles conflictos que esos logros han generado en la política social, *iii)* los desafíos que enfrenta en una ciudad como Bogotá.

### I. Contexto nacional

En Colombia como en muchos otros países, el contexto de la política social sigue siendo un tema muy complicado y siempre ligado a lo político y a lo ideológico. Pero en el tema de la gestión pública, definir lo social depende fundamentalmente de los marcos legales y Constitucionales.

La Constitución de 1991 que es nuestra última referencia, acogió un concepto de lo social recomendado por las Naciones Unidas en los años 80 así como elementos del concepto de lo social en las tendencias que presentaba hacia el año 2000, es decir, es decir, utiliza tanto el viejo concepto de lo social establecido desde lo sectorial, como la salud, la educación, servicios, entre otros, y el nuevo concepto que empieza a formarse en los años 90 como un problema de garantía de derechos a la población.

Sin embargo, la Constitución sólo le da recursos a un modelo, al primero (sectorial):

- La Constitución definirá el gasto público social, en los artículos 365, 366 en los que se establece para qué es el dinero del área social, dándole un estricto orden primero a la salud, segundo a la educación, tercero al saneamiento ambiental y cuarto, al agua potable. Posteriormente se hará una reforma Constitucional en el año 2000, acto legislativo número dos de ese año, donde se modificó el artículo 52 de la Constitución y se aumentó la lista con la recreación y deporte, (que se cambia para ese año por deporte y recreación), lo cual aunque parece banal tiene implicaciones gravísimas para lo que tenemos hoy en ese campo. Ese es el gasto público social.
- La segunda consideración de la Constitución dirá que todo gasto social en Colombia, por lo menos el 75%, lo ejecutan las entidades territoriales: municipios, distritos, departamentos. Este punto es muy importante porque el propósito de la función redistributiva del presupuesto nacional es que la nación le envíe recursos a los municipios dependiendo de unos indicadores que están en la Constitución. Es la ley que conocemos como Sistema General de Reparticiones, fundamentalmente para el tema social. Existen municipios



altamente dependientes de esos recursos, 991 municipios de 1099 que hay en Colombia son de categoría C, es decir, dependen casi en un 100% de las indicaciones que la nación les dé para gastar el dinero de lo social; son muy pocos municipios que puedan tener una relativa libertad de lo social.

- La Constitución además introduce un mecanismo muy fuerte de descentralización y autonomía para lo municipal, pero la reacción posterior a la Constitución será, que por medio del gobierno, se recentralice desde las políticas públicas, el gasto social de los municipios, ¿Qué significa esto? Que se le está indicando a los municipios en qué gastar el dinero, por lo tanto, lo que ha venido sucediendo es que la política ha ido recentralizando la función del Estado y éste es el que realmente está redistribuyendo el dinero. Para esto el Estado ha utilizado dos mecanismos en los últimos años: el presupuesto, y el sistema de información. Debido a que a través del sistema de información se puede hacer seguimiento al presupuesto, esto representa que lo social en gran medida depende, de lo que la nación dice. Bogotá es la ciudad menos dependiente de lo nacional, partiendo de la política social y del gasto público.

La nación le da a Bogotá entre el 6 % y el 8% de su presupuesto a través del sistema general de participación en recursos ordinarios, eso significa, que la ciudad tiene una alta libertad para decidir lo que quiera con su "política", pero la nación fija los indicadores y las metas de desarrollo en casi todos los campos sociales. Se pensaría, por lo tanto, que se puede renunciar a muchas imposiciones, pero probablemente desaparecería del

plano nacional y ninguna administración incluyendo la de Lucho Garzón, lo ha hecho. De una u otra forma le toca hacer parte de la situación, y llevar a cabo algunos trabajos complementarios con los recursos que tiene. Por lo anterior, se puede concluir en este primer punto que la ciudad tiene una alta capacidad presupuestal, para definir el tema de lo social.

¿Qué esperaba la Constitución de 1991? Que los municipios o las entidades territoriales tuviesen unas competencias y unos recursos. Por ello se encuentra una ley dentro de las cuatro leyes orgánicas grandes previstas en la Constitución, que es la ley orgánica de planeación; sólo un sistema de planeación en Colombia – hablando a nivel jurídico- Los demás son inventos muy raros que intentaban conservar o revivir sistemas del pasado, que se resistieron a no morir como los sistemas de planeación económica, que en gran medida se convirtieron en planeación territorial. Sólo se cuenta con un solo modelo en la Constitución, que se encuentra en cualquier municipio que no sea Bogotá, porque debido a la alta dependencia, los municipios sólo tienen un sistema de planeación, En el caso de Bogotá como tiene mucha plata, se puede dar el lujo, de a cada sector o acción, ponerle un sistema de planeación propio.

El contexto nacional es muy importante para bien y para mal. Bogotá lo ha manejado muy bien por cuanto la nación concibe lo social de una forma muy complicada, entendiéndolo como aquello que hacen los demás y no lo que hace la nación. Por lo tanto, mientras la Constitución le da recursos para que se gaste la plata en



educación, en salud, en saneamiento que ya no es ambiental, sino básico, le dimos la vuelta en la reglamentación para ampliar el tema de la vivienda y los servicios públicos y el tema del agua potable recién recuperado después del 1991, con una distancia enorme en ese tema.

Lo demás la nación lo gasta discrecionalmente. Para mencionar una cifra, la nación debería gastar del gasto público social el 25% en los últimos 5 años y ha gastado menos del 18%; esto no significa que los municipios hayan gastado más sino que la nación ha gastado menos, porque el gasto se ha concentrado en el gasto militar que ha sido elevado. Para que nos formemos una idea de 1.9 billones en gasto militar, en el año 2002, hemos pasado a 9.9 billones, en estos años, cosa que es un tema muy álgido. Con referencia al tema del gasto, debe mencionarse que Bogotá debe estar más pendiente del tema de deuda pública. Del presupuesto general de la nación anual una suma cercana al 35% del presupuesto, lo pagamos en servicio a la deuda y en intereses a la deuda.

El presupuesto nacional en el 2007 era de 131 billones, de los cuales pagamos 40 billones de servicio a la deuda, y gastamos en lo social 6.3 billones. Los 9.9 billones son adicionales para el gasto de defensa, que es muy superior al gasto lo social, lo que evidencia la pertinencia de la discusión.

El contexto que es interesante, en el que existe una gran presión internacional sobre los modelos de desarrollo, -para terminar el primer punto del contexto-, lo que la Constitución deseaba era crear, o mejor ir más a fondo en el tema de lo social desde la planeación del

desarrollo; esto significa planear el desarrollo a partir de algo que ya era discusión en los años 90 pero se volvió oficial entre los años 1995 al año 2000: el desarrollo, como se definía en los 80s, debería ser económico social y ambiental, y de esa forma quedó consignado en el artículo 339 de la Constitución.

No obstante, en el año 80 se planteó que ese modelo, que era orientado fundamentalmente a reducir la pobreza, había que evaluarlo 15 años después, es decir, 5 años antes de la meta de desarrollo fijada para el año 2000. Este modelo se evalúa en la cumbre de Copenhague, marzo 1995, en la que el mundo concluye que ese modelo no sirvió y que en lugar de haber reducido la pobreza, se aumentó casi al doble. Colombia fue uno de los países exitosos en producir pobres, pasando del 30% al 66%, en 15 años.

El modelo se cambia en el año 95, y quisiera mencionar esta paradoja, porque es en el año 95 cuando Colombia empieza aplicar un modelo ya obsoleto en el mundo debido a que nuestra Constitución se aprueba en el año 1991 y requería de una Ley orgánica que se hace en el año 94, que es la Ley del Plan de Desarrollo, plan que empieza a regir en el año 95, fecha en la que el mundo comienza a reconocer que dicho modelo no sirve.

## II. Situación Distrital

En relación con el caso de Bogotá, el **modelo** que se impuso entre los años 1995 y el 2000 recoge sus ideas en la Declaración del Milenio, no como los objetivos del milenio; es un modelo que propone que para poder enfrentar el tema social, lo económico tiene que estar al servicio de lo social, y lo



ambiental al servicio de lo social. Para los ambientalistas esta afirmación no fue muy bien asimilada, no están de acuerdo con la Declaración del Milenio, porque los puso al servicio de lo social y no como una división transversal del desarrollo, perdiendo de una autonomía que se habían ganado en los años 80s.

Sin embargo, sin afirmar sí tienen o no razón, lo que en sí es una discusión muy atractiva, el enfrenamiento más duro fue porque las Naciones Unidas en el año 2000, cuando se aprobó la Declaración del Milenio, cuando se iban a negociar las metas económicas en una cumbre específica y lo ambiental en otra cumbre, se realiza en Monterrey en el 2002, una cumbre sobre el desarrollo económico para decidir que la economía depende de lo social y no lo social de la economía, y en el mismo año se hace Johannesburgo, en donde se plantea, como parte de la agenda internacional, que lo ambiental depende lo de lo social y no a la inversa.

En Colombia ha ocurrido un fenómeno muy interesante; los que primero se han enterado de lo que sucede en el mundo son los municipios, que se han planteado el tema social en la perspectiva de derechos con un enfoque poblacional, mientras el Plan de Desarrollo sigue siendo sectorial. Los planes de las entidades territoriales han buscado articular desde el nivel nacional, lo social como garantía de derechos, con tres ejes articuladores: el enfoque de derechos, el enfoque poblacional y la dimensión territorial. Es necesario tener en cuenta el nivel nacional porque se ha cometido el error de entender que Bogotá es una nación, y darle un enfoque territorial al manejo

de la ciudad, lo cual desde el punto de visto social, en mi concepto, es un total equívoco.

El segundo aspecto relacionado con la política social es el de la **pobreza** y la **exclusión**, tema que se aborda actualmente en Bogotá, colocándolo en la agenda pública, junto con otro tema casi esotérico, como es el de la política pública nacional. Ilustro esta afirmación con el siguiente dato: en el Plan de Desarrollo del Presidente Uribe, en su primer mandato, 2002-2006, aparece la palabra "pobres" una vez, en el segundo reglón el capítulo III, o sea, los planes de Desarrollo no tienen nada que ver con la pobreza. Pero, la palabra "seguridad" aparece un poco más.

Bogotá sin embargo, coloca el tema de pobreza en la agenda, de una forma muy incipiente, en la primera discusión del Plan, y la administración se encuentra un tema. Y afirmo que se encuentra, debido a que es después del programa de gobierno que se introduce "Bogotá sin hambre". La anécdota del tema de Bogotá sin hambre, es muy interesante porque surge, en la vida coloquial. La ciudad celebraba el día sin carro, el alcalde electo Lucho Garzón salía de una reunión, y le preguntaron qué pensaba del día sin carro, y dijo: "prefiero el día sin hambre". Los medios de comunicación le dieron una gran importancia, y el PNUD le ofreció financiar una campaña para estudiar el tema del día sin hambre. Este programa no hacía parte del plan de gobierno del candidato Lucho Garzón, como pasa mucho en nuestro país, pero logró convertirse, teóricamente e institucionalmente, en un tema muy interesante de la política social de



Bogotá. La ciudad logra hacer girar toda su política social en torno a la seguridad alimentaria, y con el tiempo nos damos cuenta que es uno de los logros más grandes de la administración. Inicialmente el programa se construye de forma empírica debido a que se aumenta simplemente las coberturas de las canastas y los comedores comunitarios; más adelante se fueron incorporando otras variables, incluso variables regionales.

Bogotá hace además una apuesta propia en el tema, al crear una agenda complementaria a la nacional en **educación**, sin renunciar a la agenda Nacional de la que conserva los criterios de cobertura, calidad y eficiencia. Sin embargo, crea cuatro indicadores propios adicionales, uno de ellos muy interesante que es la construcción de nuevos colegios, nuevas instituciones públicas, aumentando su participación, en promedio un 5.5 billones de pesos para educación en el presupuesto de la ciudad, un punto para enaltecer, pero la política educativa sigue siendo nacional, la ciudad no ha generado una transformación grande, salvo en temas de cobertura y eventualmente el tema de la calidad.

No obstante, ninguno de estos temas es considerado importante en la agenda internacional, en la que la educación es un problema de pertinencia, no una cuestión de cobertura, ni un tema de calidad. Y en Colombia en el año 2007 esa evaluación no se pudo tener, porque teníamos un año electoral, por lo tanto, es mejor decirle al país, cuanta gente se inscribe en la escuela pero no cuántos asisten, porque en Colombia como en todos los países de la región, el índice de deserción aunque varía es muy alto. Bogotá tiene un índice muy

bajo en comparación de otras ciudades, con valores entre 7% y 8%, siendo el más bajo del país, lo que implica tener una concepción de pertinencia más amplia, que garantiza el tema de la movilidad y el de la seguridad alimentaria. En Colombia sólo unas 12 ciudades han incorporado esas variables.

Bogotá en el tema de la **salud** también ha sido víctima de la nación, debido a su modelo de aseguramiento, en el que todo lo relacionado con la reglamentación de la salud lo establece la nación. Para mencionar una cifra muy complicada, en Bogotá la población asegurada al año 2007 es del 80% en los dos sistemas, el contributivo y el subsidiado. Los dos sistemas pudieron aumentar la cobertura a nivel nacional gracias al sacrificio del POS, es decir, han sacrificado los servicios, los han disminuido, para aumentar las coberturas y esto genera una preocupación en los momentos de desastres debido a que la ciudad dependerá de un ordenamiento jurídico nacional para solucionar la situación.

Es importante reconocer un avance importante en Bogotá, cual es el haber impulsado una política propia de salud pública y recuperar la declaración de Alma Ata de 1978, de salud a su hogar, que es una propuesta de hace 29 años. En esos años existía un problema grave en el servicio de salud debido a que la gente consultaba las clínicas y los médicos por causas que podrían ser tratadas en el área familiar. La ciudad ha dedicado casi 1 billón de pesos al año en esa política, la cual requiere una evaluación pues no todo en la política implementada sirve, debido a que solamente le quita presión al sistema, pero no esto no es suficiente. En un



estudio de "Bogotá Como Vamos", encontré que todavía se mantiene un nivel de frustración del 55% de la ciudadanía en aspectos como atención al usuario en el sistema de salud.

De otra parte, la ciudad ha incorporado en lo social otras variables, como la vivienda y la **reforma administrativa**. Uno de los grandes logros de Bogotá, es que pasa de 64 a 12 instituciones, lo que desvirtúa la práctica en el tercer mundo de crear una institución para la solución de cada problema que deba enfrentar el Estado. Pero a cambio, Bogotá ha incorporado en la agenda, el tema de la gestión social integral, tomada de la experiencia de Brasil, que articula lo intra e interinstitucional para logra un mayor impacto.

La ciudad lo está desarrollando en dos trabajos importantes: el tema de la **perspectiva de derechos**, y el tema del **enfoque poblacional**. Este tema es más una discusión de la Secretaria Distrital de Integración Social en Bogotá que no se ha visto reflejado en otras Secretaria, en las que no se hace referencia ni a la población ni a sus derechos. Se requiere intensificar la consideración de la perspectiva poblacional, como se esperaba en los años 80 al modernizar la planeación. Para los 90 cuando cambió el modelo de planeación económica, a una planeación social, se buscaba que las oficinas de planeación fueran fundamentalmente oficinas expertas en desarrollo o en asuntos demográficos. El presidente Carlos Lleras propuso liquidar el DNP, y crear el Instituto Nacional de Demografía para que las personas que trabajan con planeación supieran cómo es la composición de la población, en dónde se ubican, cuántas mujeres, cuántos

hombres, cuántos niños hay, y con base en ese conocimiento, hacer la planeación.

Sin embargo, las oficinas de planeación tienen otra historia relacionada con el tema de licencias u otros temas más interesantes y no se ocupan de la población. Lo máximo que hizo la planeación después de la Constitución del 91, fue tratar de encontrar un cuarto en la Alcaldía donde estaban donde se encontraban los baldes y los traperos, sacar los elementos y tratar de poner una oficina del SISBEN, que es el único sistema que con el que se cuenta para tratar de saber cuál es la demanda de servicios sociales.

Bogotá tiene que sumarse un punto en el tema de la **focalización**, un instrumento para la prestación de los servicios sociales. La ciudad es víctima de tener el servicio viejo denominado focalización territorial, un sistema de estratificación por medio del territorio que establece el estrato socio-económico de la gente, y al mismo tiempo para la prestación social y para la política social se tiene un sistema de focalización social. Los dos subsisten haciendo que el sistema sea perverso. En las ciudades colombianas la vivienda y los servicios públicos utilizan sistemas de estratificación territorial, mientras que la asignación de los subsidios y la prestación de los servicios, se mueven por la estratificación de carácter social. Bogotá tiene unas conclusiones importantes como es el colocar el tema de la pobreza y la exclusión en la agenda de la ciudad.

La tendencia mundial sobre política social en la actualidad se dirige a la **inclusión social**. Bogotá se adelantó a la discusión iniciada en Santiago de Chile, con el tema de la cohesión, que



algunos países a instancias del Banco Interamericano de Desarrollo, han propuesto como diría el presidente Chávez: “cambiar la inclusión social por la cohesión social”. Parte del conflicto de la declaración de Santiago, se debe a los argumentos no diplomáticos de Chávez, quien afirmó “que lo más cohesionado que él conoce es el infierno”- y parece que conoce. Por lo tanto, el tema de inclusión social es sumamente importante, tanto en Europa como en las ciudades de América Latina, cuestión que está mediada por los Censos de población.

Los últimos censos en muchos países no han sido de buena calidad y para mejorarlos se han adoptado índices de prevalencia, según el tema requerido; prevalencia de la mujer, de la discapacidad, de la niñez, para mencionar algunos casos. El significado de esto remite a la confiabilidad de los Censos. Chile por ejemplo, en su último Censo realizado hace 6 ó 7 años, se obtuvo una tasa de discapacidad de 2.2 % de la población, pero además se hizo un estudio de prevalencia en otros sectores, y el estudio específico dio un valor de 12.9 %, lo cual demuestra el atraso que presentaba el Censo. Otros países de América Latina lo han integrado en el Censo mismo, como es el caso de Argentina, utilizando el modelo americano, que es mucho más especializado, y evita los estudios de prevalencia, que pueden crear problemas de gestión para los gobiernos.

Este punto puede no parecer muy grave, pero desafortunadamente si lo es para Bogotá que según el Censo de 2005 tenía 6'800.000 personas, pero es posible que tenga problemas con la administración, debido a que no

está cuantificada suficientemente la demanda de servicios sociales. En Colombia hay municipios que según el censo tienen 4.000 habitantes y en el registro SISBEN aparecen 6.000, y es a estos últimos a quienes tiene que responderles legalmente el alcalde. Así, esa demanda ejerce una gran presión.

Por lo tanto, la pobreza por demanda de servicios sociales hoy en Colombia se mide a través del SISBEN, que es un mecanismo de demanda para la gestión pública, y al haber incorporado -como lo han hecho las Cortes, la variable del enfoque de derechos, lo que pueden hacer los gobiernos es que si no diseñan los próximos programas de desarrollo con enfoque de derechos a la gente tendremos que seguirla preparando para que presente tutelas, y demande al Estado. En Colombia en el último año, los servicios de salud atendieron 400 mil tutelas, lo que demuestra que planificamos muy mal la gestión y ésta responde es a sentencias judiciales.

### III. Desafíos

Para terminar diría que existe un conflicto con la nación que Bogotá va a tener que mantener y es sano que se mantenga ese conflicto en lo que es el valor diferencial en su política pública, y en sus políticas sociales, se sigue manteniendo un conflicto en lo territorial. En el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se crearon unas unidades de planeamiento zonal, las UPZs y Bogotá le dio a eso una interpretación social y decidió para los últimos 4 años **focalizar territorialmente**, declarar unas localidades en emergencia social, pero al interior de esas localidades, focalizar territorialmente ha sido un desastre porque significa que si yo vivo en un



barrio que se llama San Javier y ese barrio está focalizado, yo tengo los servicios del Estado, si yo no vivo en ese Barrio pero vivo en esa localidad, no tengo los servicios del Estado, frente a lo cual tengo dos opciones: pasarme a vivir a ese barrio, o demandar al Estado.

Esta última opción es la que más ha funcionado, como es el caso de los ancianos que requieren de mayores atenciones y a quienes el distrito les dice a través del mecanismo que tiene, que no tienen derecho porque viven en la UPZ, que no es la suya. Sin embargo, la persona sigue siendo anciana y pobre, y usted acude a una Corte para que le reivindicquen sus derechos.

Bogotá va a tener un millón de pobres más, de los cuales es posible que 300 mil ó 350 mil sean de los residentes en la ciudad, pero 750 mil se mueven, y la presión sobre los servicios sociales no está cuantificada, lo que constituye un tema complejo para la ciudad en relación con sus recursos.

Hacia el futuro aparecen tres temas importantes que son de obligación que la nación le impone a los distritos, a los municipios y departamentos, a partir del 2008.

1. **Gestión pública por resultados**, lo que implicará un cambio para el plan de desarrollo consistente en tener metas cuantificables y con recursos.
2. Incorporar en el plan de desarrollo nuevo, la ley de **infancia**, los derechos de la niñez y la adolescencia, que cuenta con un padrino muy influyente para los alcaldes, como es la Procuraduría General de la Nación. La inclusión de ese tema es interesante en el que Bogotá ha avanzado sin ninguna

duda y probablemente sea la ciudad que tenga menos dificultades para el código de la infancia.


3. Los **objetivos de desarrollo del milenio**, donde existe un pacto interesante entre Bogotá y la nación. Yo acepto las mentiras que la nación me dice a cambio de que la nación acepte las mentiras que yo le digo. Y todos están muy contentos de que los objetivos del milenio se están cumpliendo. Para discusiones futuras sería muy interesante no leer los Objetivos del Milenio, sino la Declaración del Milenio.

Lo que firmaron los Estados fue la declaración y no los objetivos y en la declaración del milenio hay tres condiciones importantes de los objetivos, que hoy son parte de la agenda internacional de la ciudad y de muchos municipios pero que el gobierno nacional le quitó a la ciudad de la agenda: la gobernabilidad democrática, el tema de alianza con la sociedad civil y tercero, el manejo de la deuda.

4. El otro tema interesante por tratar sobre Bogotá y que no aparece en la agenda de la ciudad, y es que gracias a toda esta sumatoria de condiciones, Bogotá se podría dar el lujo de crear un **Sistema Distrital de Protección Social**, en ausencia de un modelo de protección social de la nación. Bogotá podría crear, si asume el costo de controvertir con la nación sobre la existencia o no del modelo, La ciudad podría crear una cosa interesante y desde luego el tema de construir un plan de desarrollo con enfoque de derechos y perspectivas poblacional, no en forma de retazos sino con la experiencia vivida. Sin duda Bogotá



es la ciudad de Colombia con los mejores indicadores en el tema de protección y en general en el tema social, que junto con la garantía de

derechos, la restitución de derechos y la promoción de derechos, son temas vitales dentro de la agenda pública. 

**Nota:** El texto fue expuesto por el autor en el “*Conversatorio sobre Gestión Urbana en Bogotá*” - Encuentro Internacional de Cooperación Colombo-Brasilera, que se llevó a cabo en la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, en el mes de noviembre de 2007. (Corresponde a la transcripción de la grabación editada).

