

# Las Metas de Ciudad en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. 2008-2012

Ana Rico de Alonso

Socióloga, Magister en Estudios de Población. Docente investigadora y consultora. Jefe Línea de Población y Bienestar, Maestría en Gestión Urbana, UPC

[adealo2003@yahoo.com](mailto:adealo2003@yahoo.com)

**E**l objetivo del presente artículo es hacer una revisión de las metas establecidas para la ciudad dentro del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, de la administración del alcalde Samuel Moreno y su equipo de gobierno. Se inicia con una descripción general del contenido de la I parte del mismo, buscando identificar los principios orientadores, los objetivos, y los sectores priorizados, para centrarse en las metas fijadas para la ciudad que se relacionan directamente con el bienestar de la población residente en el Distrito Capital.

## I. Introducción

El plan de desarrollo de una ciudad, para un período determinado, se constituye en el eje orientador de las acciones que van a ser realizadas por el alcalde elegido popularmente, y su equipo de gobierno. El Alcalde Samuel Moreno Rojas fue elegido a nombre del partido Polo Democrático, movimiento político que ofrece desde sus fundamentos ideológicos, una opción política diferente a la de los partidos tradicionales, con un compromiso explícito con el bienestar de la totalidad de los y las ciudadanos colombianos que residen en el Distrito Capital de Bogotá. El orientar la gestión hacia el logro del bienestar social, como

lo define el alcalde Moreno en la introducción de su plan, “*La gestión pública debe articularse bajo un solo propósito: mejorar la calidad de vida de la ciudadanía*” implica que el núcleo central del Plan de Desarrollo lo constituya la política social, a partir de una clara definición de qué se considera “calidad de vida”, cuál es el referente que define un óptimo de calidad, en qué situación están las diferentes personas y los hogares residentes en las 20 localidades de Bogotá frente a ese óptimo. Con base en lo anterior, podrían formularse objetivos y metas coherentes con las necesidades y características sociales, poblacionales y territoriales, y establecer las estrategias y los programas que van a permitir cumplir las metas.

Para poder aproximarse al contenido del Plan, se parte de una descripción general, y se toma la I parte como la unidad de análisis, con una mención específica a sus principales capítulos. Se revisan las metas establecidas para la ciudad, en cuanto se relacionan con aspectos del bienestar de la población, y se incluye finalmente una reflexión sobre dichas metas, con base en los criterios de lo que implica diseñar un plan de desarrollo orientado a la ciudadanía.



## II. Contenido del Plan

El Plan de Desarrollo 2008-2011 está dividido en dos grandes partes. La primera se denomina "Parte General" y en ella se incluyen los objetivos, estrategias, programas y metas, "que comprometen al Estado con la ciudadanía" (p. 4) La segunda es el Plan de Inversiones. Tiene una presentación del Alcalde, una exposición de motivos, y un proyecto de acuerdo.

### A. La presentación

El plan se define en la presentación como "aquel documento de política pública a través del cual se describen los objetivos, las estrategias, los programas, los proyectos y las metas que comprometen al Estado con la ciudadanía -en particular a cada una de las entidades territoriales que lo integran-, y en el que se especifican las acciones a adelantar en cada período de gobierno, así como los respectivos recursos asociados para garantizar que las mismas se cumplan." (p. 4).

Los puntos principales que se consignan en este capítulo son los siguientes:

1. El plan contiene todos los compromisos que el Polo Democrático adquirió con los habitantes de Bogotá.
2. Puede leerse en clave de derechos, de poblaciones y de territorios.
3. En relación específica a la población y al género, el plan "responde a la diversidad y la inclusión. Reconoce las diferencias entre unos y otras en virtud del ciclo vital; el sexo, la identidad de género y la orientación sexual; la etnia; y la condición particular de vulnerabilidad o riesgo; a fin de promover y ejecutar acciones diferenciales que buscan, además, preservar la heterogeneidad." (p. 4)
4. "El enfoque territorial responde a la necesidad de evidenciar que la vida de las personas no ocurre en abstracto, sino se expresa de manera concreta en un territorio, y garantiza un gobierno de cercanía en procura de mayores niveles de concurrencia y de satisfacción de las necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En atención a esto, *Bogotá positiva* hace explícita una propuesta de territorializar su inversión, evidenciando el énfasis del plan en aquellos sectores con mayores necesidades de atención social". (p.5)
5. Se reconoce al mercado como una poderosa fuerza que trae desarrollo y también inequidad y segregación.
6. Se identifican dos problemas de segmentación: división espacial de estratos y déficit en acceso a bienes y servicios en hogares más pobres. Se busca que la gestión distrital minimice esta segregación.
7. El gobierno distrital "cuenta con menos grado de libertad en campos como el empleo y los ingresos que en lo concerniente a sus políticas de usos del suelo, ordenamiento del territorio, educación, salud, oferta de bienes públicos locales y bienestar" (p. 5)
8. "La evaluación del impacto del plan se hará con base en los indicadores definidos para las metas de ciudad". (p. 7)



## B. Exposición de motivos

### Logros de las últimas administraciones

El capítulo de exposición de motivos hace un recorrido de "las transformaciones de la ciudad a lo largo de los últimos años" (p. 8) con especial énfasis en los siguientes aspectos:

- La importancia del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421) en términos de la descentralización administrativa local, el presupuesto y la ejecución del mismo, así como la modernización de la gestión administrativa y el saneamiento financiero.
- Avances logrados a partir del Estatuto mencionado, en especial en los campos de salud, educación y transporte.
- La promoción de una cultura ciudadana que generó conciencia sobre las normas de convivencia.
- Se potencian las acciones de la renovación urbana, el mejoramiento de viviendas y de barrios, las obras de infraestructura y el transporte, entre otros.
- Avances en equidad e inclusión social, disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.

### Retos de la actual administración

- Mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconociendo las diferencias en poblaciones y sectores, del equilibrio territorial.
- Concebir y realizar la política pública articulada con el entorno regional.
- Profundizar responsabilidad sobre desarrollo económico y sostenibilidad, fortaleciendo capacidad de gestión para generación de ingresos.
- Llevar a cabo el desarrollo urbano según un modelo de ciudad más humana, democrática y menos costosa, buscando generar condi-

ciones que mejoren la calidad de vida.

- La cultura ciudadana, con programa "Amor por Bogotá", será la base de la convivencia pacífica, el fortalecimiento de la identidad y la pertenencia.
- Tener como objetivo la participación ciudadana y el control social.

## III. El Plan de Desarrollo

El contenido del Plan de Desarrollo 2008-2011 está dividido en dos grandes partes. La primera se denomina "Parte General" y en ella se incluyen los objetivos, metas, programas y mecanismos de coordinación. La segunda es el Plan de Inversiones. Incluye inicialmente el proyecto de acuerdo del Concejo de Bogotá, por el cual se adopta el Plan.

### A. Objetivos y programas

#### Objetivo del Plan (Artículo 1)

El objetivo se define como "afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor", y luego se resumen los puntos señalados en la Exposición de motivos, en términos de calidad de vida, garantía de derechos, inclusión social, diversidad, reconciliación, con prosperidad, equidad, finanzas sanas y gestión transparente.

#### Principios (Artículo 2)

Principios de política pública y acción: Se incluyen 29 principios de carácter muy heterogéneo, entre los que se mencionan no solamente principios propiamente dichos, en los diez primeros, como: coherencia, integridad, equidad, diversidad, sino sectores como agua, ambiente, cultura ciudadana, desarrollo económico.



También se mezclan acciones como erradicación gradual de la pobreza, y resultados: calidad de vida, consolidación del modelo de ordenamiento.

### **Objetivos estructurantes** (Artículo 3)

Los programas se articulan alrededor de siete objetivos estructurantes, a

saber:

1. Ciudad de derechos
2. Derecho a la ciudad
3. Ciudad global
4. Participación
5. Descentralización
6. Gestión pública efectiva y transparente
7. Finanzas sostenibles

**Tabla 1. Ciudad de Derechos: Programas**

Sector	Programa	Objetivos
SALUD	Bogotá sana	Derecho a la salud
	Aseguramiento y atención	Acceso universal y atención
	Fortalecimiento y provisión de servicios	Optimizar gestión, mejora equipos, dotación y organización
ALIMENTACIÓN	Bogotá bien alimentada	Garantizar derecho a seguridad alimentaria y nutricional
INGRESOS	Alternativas productivas para generación de ingresos para poblaciones vulnerables	Mejorar capacidades para generar ingresos con desarrollo de potencialidades, en especial mujeres y jóvenes.
EDUCACIÓN	Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	Garantizar educación que responda a expectativas individuales y colectivas, diversidad, interculturalidad y desafíos de ciudad global
	Acceso y permanencia a la educación para todos/as	Acceso y permanencia en todos los ciclos educativos
	Mejoramiento de infraestructura y dotación de colegios	Generar condiciones para garantizar oferta educativa suficiente y adecuada a diferentes necesidades
VIVIENDA	Derecho a un techo	Garantizar de manera progresiva el derecho a la vivienda digna y en territorio seguro por medio de construcción, mejoramiento, reubicación y subsidio.
AMBIENTE	En Bogotá se vive un mejor ambiente	Garantizar derecho a disfrutar ambiente sano con prevención y corrección
SEGURIDAD	Construcción de paz y reconciliación	Generar condiciones para construir paz: solución pacífica de conflictos, garantía de derechos a las víctimas y población desplazada, integración de excombatientes
DESARROLLO POTENCIALIDADES	Bogotá viva	Ampliar oportunidades y mejorar capacidades para que todos/as accedan, apropien y realicen prácticas artísticas, patrimoniales, culturales, recreativa, deportivas
PROTECCIÓN	Igualdad de oportunidades y derechos para inclusión de población en condición de discapacidad	Generar acciones dirigidas a garantizar derechos de personas en condición de discapacidad para inserción social y productiva
	Toda la vida integralmente protegidos	Ejercicio pleno de derechos en cualquier etapa de ciclo vital
	Bogotá respeta la diversidad	Acciones afirmativas para restablecer derechos a grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, rom y raizales, LBGT
GÉNERO	Bogotá positiva con las mujeres y la equidad de género	Avanzar en reconocimiento, garantía y restitución de derechos de las mujeres

Los objetivos se desarrollan en 7 capítulos, a través de artículos que

contienen la descripción, los propósitos, las estrategias y los programas.



En la Tabla 1 se presentan los 16 programas que corresponden al objetivo 1 “Ciudad de derechos”. Si bien estos programas se enuncian solamente por el nombre de cada programa, en la tabla 1, los hemos ordenados de acuerdo con los sectores a los que corresponden, los cuales conformarían una canasta básica de bienestar, según la definición de ésta hecha por Rico de Alonso, Gómez y Forero (2007).

### B. Metas de ciudad (Artículo 32)

Estas metas hacen parte del Título III: Metas de ciudad y de proyectos. Se analizan a continuación las Metas de ciudad.

Las metas pueden agruparse en los siguientes sectores:

**Pobreza:** reducir la población en pobreza, en indigencia, aumentar los Índices de Condiciones de Vida y de Desarrollo Humano, disminuir el de Gini,

**Salud:** se menciona una multiplicidad de metas, que van desde disminuir la tasa de suicidios, la mortalidad materna, la desnutrición, aumentar la tasa de donación de sangre y de donación de órganos, la vacunación, el período de lactancia, la tasa de muertes violentas, las denuncias por violencia de género,

**Educación:** aumentar cobertura en educación, puntajes del ICFES en colegios oficiales, puntajes en pruebas SABER, cobertura bruta en educación primaria, media y básica, la proporción de bachilleres que ingresa a educación superior,

**Tabla 2. Derecho a la Ciudad: Metas, indicadores y línea de base**

Meta	Indicador	Línea de Base
Reducir % de población bajo línea de pobreza	% población bajo LP	27
Aumentar el Índice de Condiciones de Vida	ICV	90,1
Reducir la tasa de suicidios a 3,0 por 100.000	Tasa de suicidio	No se incluye
Reducir a 9,9 la tasa de mortalidad de < 1 año	Tasa de mortalidad < 1 infantil	13,5
Aumentar a 6 meses el período de lactancia materna exclusiva	Período de lactancia exclusiva	3,6 meses
Eradicar la explotación laboral infantil	Tasa de explotación laboral infantil	4,6
Aumentar a 41% la tasa de cobertura de educación inicial	Tasa de cobertura de educación inicial	40
Aumentar a 65,3 el puntaje promedio del grado 5 en pruebas SABER en matemáticas	Puntaje promedio en colegios oficiales en matemáticas	63,27
Aumentar en 77.000 las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo	Personas con opción de capacitación técnica	25.000
Aumentar en 437.540 la matrícula oficial en básica primaria	Matrícula oficial en básica primaria	434.564
Reducir la tasa de habitantes de calle a 11 x 10.000	Tasa de habitantes de calle	12,1
Aumentar el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género	IDHG	0,789



*Trabajo:* Erradicación de la explotación infantil,

*Otros:* Reducir la tasa de habitantes de calle, el déficit de viviendas, el tiempo requerido en trámites para construcción; aumentar la calidad del agua, la velocidad promedio del transporte público, la malla arterial en buen estado, aumentar la recaudación tributaria.

En la Tabla 2 se han seleccionado alguna de las metas para ilustrar la forma en que se enuncian, junto con el indicador y la línea base de dichas metas.

#### **IV. Reflexiones sobre las metas y la factibilidad del plan**

De la revisión de las 84 metas fijadas para el desarrollo de la ciudad, quedan las siguientes reflexiones:

##### **Estructura General**

El diseño general del plan no contiene una definición clara y concreta de qué se entiende por '*calidad de vida*', con la cual articular los objetivos, metas y programas.

En el conjunto de metas no se hacen explícitos los tres ejes que estructuran el plan, de acuerdo con los criterios de la Presentación: los derechos, la población -que incluye el género- y el territorio.

Los *principios orientadores*, como equidad, universalidad, entre otros, tampoco se evidencian en las metas. Se formulan metas muy generales, en donde la referencia a la población está implícita (en varias de las metas) en la medida que la meta y/o el indicador contienen la población. En algunas de éstas sólo se hace referencia a un grupo de edad y/o a un sexo determinado (matrícula en básica primaria, o

maternidad adolescente), pero en muchas no puede inferirse a qué sectores sociales, territoriales o poblacionales, están dirigidas.

##### **Temas**

En relación con los temas que se resaltan como logros en la Exposición de Motivos, las referencias son de carácter muy general en los tres primeros sectores que se mencionan: educación, salud y transportes. Estas afirmaciones no alcanzan a constituirse en diagnóstico que de coherencia a las metas fijadas posteriormente.

En salud, no se aportan cifras para fundamentar el alcance de la focalización, y mucho menos se aborda la problemática de la calidad. De acuerdo con Rico de Alonso (2005), con base en datos de Fedesarrollo, la proporción de población sin aseguramiento en salud en el 2003 llegaba al 45%, con una variación de 59% en el primer quintil (de ingresos) ya 21% en el quinto.

Sobre los *compromisos políticos* establecidos en la campaña electoral a nombre del partido Polo Democrático no se encuentra ninguna referencia. Tal vez lo que puede recordar la ciudadanía es el compromiso con la construcción del Metro.

##### **Evaluación y seguimiento de metas**

Las metas se establecen sin tener clara una problemática que las justifique. No se encuentra en el texto referencia a un diagnóstico que permita establecer prioridades sectoriales y poblacionales. Lo más próximo es la línea base, pero debería anteceder una fundamentación de por qué se priorizan los sectores incluidos en las metas, y dentro de estos sectores, problemáticas específicas.



Se incluyen indicadores cuantitativos y línea base sin referentes de magnitud lo que puede llevar bien a un sobredimensionamiento en razón del valor numérico del índice, o por el contrario, a subvalorar su incidencia.

Los valores esperados de la reducción del indicador, en algunos casos se expresan a nivel cuantitativo, y en otros, cualitativo, sin fundamentación de la escogencia de tales valores.

No es explícito el criterio mediante el cual se estima la reducción tanto en términos de la magnitud del fenómeno, su prioridad para el bienestar de la población, y la capacidad instalada o requerida para hacer frente a la meta. Tal es el caso de triplicar la población con opción técnica para el trabajo de 25.000 a 77.000 personas, o de incrementar de 18% a 42% los bachilleres de colegios distritales que acceden a la educación superior.

### **Definición de metas específicas**

Aunque hay un cierto ordenamiento temático, se mezclan a menudo las metas de los diferentes sectores, como es el caso en salud, que se incluye en diferentes partes del cuadro de metas.

No hay mención del territorio, en cuanto sus diferencias, ni prioridades, ni problemáticas particulares, pese a la reiteración de su importancia en la presentación del Plan.

Entre las metas cualitativas se puede mencionar: aumentar el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género, sin establecer en cuánto.

Se hacen equivalencias muy valorativas entre embarazo adolescente y abuso sexual: "Reducir en 100% los embarazos en adolescentes entre 10 y 14 años (abuso sexual)" (p. 32).

Hay metas imposibles de cumplir en términos del valor de un indicador, como es el de erradicar la explotación laboral infantil. De una parte, éste es un fenómeno con un elevadísimo subregistro y de otra, el trabajo infantil y su consecuente explotación, son producto de la pobreza general de los hogares, la laxitud en las normas, y otros factores que tienen que abordarse en el contexto de la sociedad.

Otro ejemplo de metas imposibles es el de aumentar la lactancia materna exclusiva en seis meses. La lactancia de los hijos es un derecho privado de las mujeres, el cual puede ejercerse cuando se dispone de tiempo, licencia de maternidad remunerada, y convicción de su conveniencia. La licencia de maternidad, para las pocas trabajadoras que la disfrutaban, es de 12 semanas, y es una ley nacional. Cómo puede desde un plan de desarrollo duplicarse esta práctica?

Se identifican metas cuyo cumplimiento no genera ningún impacto: aumentar la cobertura de educación preescolar de 40% a 41%; el aumento en la matrícula en básica primaria es tan solo de 2976 niños/as, lo que equivale al 0.7% del total de la matrícula en este nivel.

Se mezclan metas porcentuales con indicadores en valores absolutos: Reducir en 12% el déficit de vivienda, con una línea base de 307.986. No se aclara si este número a qué hace referencia, si a personas, hogares, o viviendas faltantes.

Si bien el objetivo del artículo era centrarse en las metas de ciudad, se consultaron de manera general, las metas de proyectos en las que se encuentra una situación similar a la descrita en las metas de ciudad: un




largo enunciado de metas en 63 páginas (pp. 40 -103).

A manera de cierre, puede plantearse que la eficiencia de una gestión se mide por el cumplimiento de metas. Dadas las dificultades señaladas en el aparte anterior, quedan dos preocupaciones que a su vez, pueden convertirse en desafíos para la actual administración, para el partido y la ciudadanía:

La primera sería el redefinir metas viables, incorporadas en los programas

sectoriales, que permitan su cumplimiento, su traducción en programas factibles de realizar y dedicar el período de administración, a su ejecución.

El otro aspecto importante a considerar es la rendición de cuentas que debe ser un compromiso ético y político de todo mandatario. Si bien el electorado es una fuerza móvil e influenciable, el ejercicio de la veeduría y la exigencia de cumplimiento de las promesas electorales, debe ser un recurso no sólo disponible en la Constitución sino en la práctica ciudadana. 

### Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas. "Bogotá positiva: para vivir mejor". Bogotá, 2008-2012.*

Rico de Alonso, Ana, Eva Inés Gómez y Andrés Forero (2007). *Bienestar y desigualdad en las localidades de Bogotá, D.C.* Informe final de Investigación, Línea Población y

Bienestar, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá.

Rico de Alonso, Ana (2005). "Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica.", en Irma Arriagada (Ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social.* CEPAL-UNFPA, Santiago de Chile: 301-318.