

Colección  
Política y  
Responsabilidad  
Social

Análisis de las políticas  
de inclusión social y  
desarrollo urbano  
en el Distrito Capital

Autora:  
*Jenifer Vargas Laverde*  
*David Ricardo Ocampo Eljaiek*



Catalogación en la fuente: Biblioteca Universidad EAN

**Análisis de las políticas de inclusión social y desarrollo urbano en el Distrito Capital**

[Recurso electrónico] / David Ricardo Ocampo, Jennyffer Vargas.  
-- Bogotá : Universidad EAN, 2012. -- (Colección Política y Responsabilidad Social)

108 p.

ISBN: 978-958-756-151-7

1. Política social 2. Sector público 3. Sector privado I. Vargas, Jennyffer

361.25 CDD 21



**Edición**

Dirección Gestión del Conocimiento

**Revisor Estilo**  
Jhony Caicedo

**Diagramación**  
Adriana Rodríguez

Publicado por Ediciones EAN 2013.  
Todos los derechos reservados.  
ISBN: 978-958-756-151-7

© Universidad EAN, Carrera 11 No. 78-47 Bogotá D.C., Colombia, 2013  
Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin autorización de la Universidad EAN®

Producido en Colombia.

## Contenido

Introducción.....	<b>5</b>
<b>1.</b> Las políticas de inclusión social en el marco de la Constitución Política de 1991.....	<b>7</b>
<b>2.</b> El valor de las alianzas en la políticas de inclusión.....	<b>21</b>
<b>3.</b> Las políticas de inclusión social dentro de los procesos de desarrollo urbano en el Distrito Capital desde 1991.....	<b>35</b>
<b>4.</b> Criterios para el análisis de las políticas de inclusión social y desarrollo urbano.....	<b>75</b>
<b>5.</b> Conclusiones.....	<b>87</b>
<b>6.</b> Recomendaciones.....	<b>93</b>
Bibliografía.....	<b>97</b>
Anexos.....	<b>105</b>



## Introducción

Las transformaciones culturales, sociales, económicas, políticas, industriales y tecnológicas por las que atraviesa el mundo han planteado diversos y complejos desafíos. El proceso globalizador ha aumentado la pobreza, la desigualdad social y un desequilibrio ambiental en todos los continentes desde el último tercio del siglo XX, razón por la cual los dirigentes públicos, privados y comunitarios se ven comprometidos a desarrollar políticas públicas que apunten a reducir estos fenómenos.

De hecho, en el año 2000, en el seno de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York, fue firmada por 188 Estados, la Declaración del Milenio, un pacto entre las naciones para avanzar en la eliminación de la pobreza, el restablecimiento de la paz, la seguridad, los derechos humanos y la protección del entorno. Con base en esta Declaración en el Informe mundial sobre desarrollo humano 2003, fueron planteados ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores dentro de la Agenda Global de Desarrollo para superar la Pobreza.

De esta manera los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, se constituyen hoy en el principal punto de las agendas de desarrollo de los países del mundo, y Colombia, junto con todas sus entidades territoriales, no es ajena a este compromiso. Sin embargo, la preocupación por la pobreza, la desigualdad social, el analfabetismo, la violación de los derechos humanos y el deterioro ambiental no es tan reciente; desde 1991 la Constitución Política plantea principios de inclusión y superación de desigualdades, en el marco del nuevo modelo de Estado Social de Derecho.

Ahora bien, lo anterior no significa que los propósitos trazados por los ODM sean ya una realidad en el país, esta tarea resulta de gran

envergadura teniendo en cuenta los problemas y conflictos sociales históricos sin resolver en la sociedad colombiana. Además, la desigualdad y la exclusión social hacen referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social permanente, la cual tampoco ha logrado superarse a pesar de contar con algunos indicadores sociales favorables.

Por esta razón, para el logro de los ODM y hacer efectivo el modelo del Estado Social de Derecho, sigue siendo fundamental en la actualidad el concurso de todos los sectores y en todos los niveles. Particularmente, en Bogotá a pesar de que algunos indicadores sociales como la salud pública, la educación y los servicios públicos han mostrado notables mejorías en las últimas décadas, persisten grandes desafíos por resolver en materia de equidad e inclusión social, los cuales pueden ser superados solo si se da la participación activa y articulada no solo entre los diferentes estamentos estatales sino entre éstos, el sector privado y la comunidad organizada, tal y como se evidencia en algunos casos puntuales de alianzas público – público y público – privados (APP) observados por este trabajo.

Es en este sentido, que resulta de interés establecer la articulación que ha existido entre las políticas de inclusión social y las políticas de desarrollo urbano del Distrito Capital a partir de 1991. Con este propósito, en primer lugar, se identifica el lugar tienen las políticas de inclusión social en el marco constitucional colombiano, posteriormente, el valor de las alianzas en las políticas de inclusión social y desarrollo urbano para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia, para luego observar las políticas de inclusión social y de desarrollo urbano de las últimas administraciones del Distrito Capital, y finalmente reflexionar entorno a los criterios para el análisis de la articulación de las políticas de inclusión social y de desarrollo urbano a partir de casos concretos.



## Las políticas de inclusión social en el marco de la Constitución Política de 1991

.....\*Por. Jennyffer Vargas Laverde.

La Constitución Política de 1991 se constituye en una apuesta de la sociedad colombiana para afrontar los problemas de exclusión generados por los desarrollos industriales y postindustriales de los últimos decenios. El paradigma establecido por este texto no sólo significa un cambio en la dimensión política de las acciones públicas y privadas de los colombianos sino también en su dimensión económica.

Colombia se inscribe bajo el modelo del Estado Social de Derecho, una fórmula de origen alemán, que complementa el Estado Liberal o Estado de Derecho, y que, según el tratadista Ernst Forsthoff, “impone al legislador, y sobre todo, a la Administración, tareas configuradoras de lo ‘social’, cuyo efectivo cumplimiento exige algo más que el mantenimiento en los términos de la Constitución y las leyes. Exige de hecho que se regulen y se ejerzan en atención a unos determinados contenidos” (Magaldi, 2007:144).

En efecto, como ha sido señalado por la misma Corte Constitucional, la inclusión de la fórmula social es más que “una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”. Es el resultado de importantes

transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas de las principales democracias del mundo occidental, principalmente de las europeas, que significa un viraje en el aspecto filosófico e ideológico del Estado colombiano, tanto en sus fundamentos, principios y finalidades, como en los derechos y las libertades promovidos y protegidos por este.

Muy seguramente por su origen popular, la nueva Constitución, a diferencia de las anteriores, adquiere un carácter más humanista y pluralista que expresa el sentir de sus redactores. En un hecho sin precedentes en la historia de Colombia se conformó un grupo plural de profesionales de distintas disciplinas, empresarios, jóvenes, sindicalistas, indígenas, representantes de grupos étnicos minoritarios, partidarios de distintas corrientes políticas y religiosas, e incluso desmovilizados de grupos al margen de la ley, que discutieron ampliamente el nuevo texto en una Asamblea Nacional Constituyente.

Dicha pluralidad y diversidad quedó plasmada en el Preámbulo y en los primeros diez artículos del texto que recogen los principios y valores fundamentales del nuevo modelo, los cuales dan un sentido diferente a todo el ordenamiento político – administrativo desde 1991 (Ver recuadro).



## PREÁMBULO

*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución:*

## TITULO I. DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

*ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*ARTICULO 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.*

*ARTICULO 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*

*Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.*

*ARTICULO 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*

*ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

*ARTICULO 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

*ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*ARTICULO 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.*

*De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.*

*ARTICULO 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.*

De otra parte, además de la clásica adopción de los derechos y libertades fundamentales propia de los Estados de Derecho, la Constitución adoptó como premisa también fundamental “la procura existencial”, es decir, la responsabilidad de garantizar la realización de condiciones mínimas existenciales para todos los asociados, como una nueva expresión de la dignidad humana.

En esta tarea la Constitución no solo comprometió a las autoridades de la República sino que hizo referencia a los deberes sociales de los particulares *dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general, y cuyos fines esenciales son facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden político, económico y social justo.*

En este sentido, la Constitución Política de 1991 adquiere una característica distintiva del constitucionalismo moderno, el cual ha sido descrito por los tratadistas Peter Häberle y Gerardo Ruiz Rico, como aquel en el que “los ciudadanos y los seres humanos, su dignidad humana, constituyen la premisa antropológica cultural (Häberle, 2001: 14) y la fórmula “social” refleja la evolución conceptual de la cultura, cuyo concepto “sobrepasa la frontera de los derechos subjetivos para objetivarse como elemento esencial del modelo social que la Constitución intenta consolidar” (Ruiz-Rico, 2003: 29).

Así pues, el respeto de la dignidad humana (premisa fundamental); el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran; el predominio del interés general (Artículo 1); la realización de los deberes sociales el Estado y los particulares (Artículo 2); la responsabilidad los particulares y los empleados públicos (Artículo 6); y la obligación el Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (Artículo 8); representan una conquista de la nueva configuración del Estado colombiano.

La materialización de estos principios y finalidades se confió a la realización de una extensa lista de derechos y deberes, acompañada de una serie de mecanismos para su protección y aplicación. En el Título II, “De los derechos, garantías y deberes”, los treinta-un primeros artículos se consagran a los derechos fundamentales (Artículos 11 a 41); los treinta y seis siguientes a la enunciación de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículos 42 a 77); los cinco

siguientes a los derechos colectivos y del medio ambiente (Artículos 78 a 82); los doce siguientes a los mecanismos de la protección y la aplicación de los derechos (Artículos 83 a 94); y el último a los deberes y obligaciones de los colombianos (Artículo 95).

Ahora bien, los derechos, deberes y garantías del ordenamiento político no se limitaron a estos artículos. La Constitución dejó abierta la posibilidad de que éstos fueran enriquecidos por el desarrollo de los derechos humanos en la escena internacional, así como por la interpretación del juez constitucional, el que puede, a través de su jurisprudencia, determinar la existencia de nuevos derechos inherentes a la persona humana que pudieron simplemente haberse escapado a los redactores de la Constitución de 1991 (Artículos 93 y 94).

Del mismo modo, en el resto del cuerpo del texto constitucional, se encuentran otros principios, derechos, deberes y garantías que complementan estos dos títulos, y que forman parte también del nuevo contenido dogmático de la Constitución que redimensiona las tareas, tanto públicas como privadas, en el Estado. En términos de Häberle, estas tareas se armonizaron porque se comprendió que solo así se podían realizar los objetivos primarios del Estado, es decir, el bienestar general y la calidad de vida de la población.

Se hizo así del ciudadano un sujeto activo y coparticipe de la realización del nuevo modelo de Estado. Se redefinió el trabajo y la propiedad; “el trabajo como una condición existencial fundamental de la práctica del ser humano en sociedad, y al mismo tiempo, un factor de constitución de la sociedad, que, de la mano con la propiedad, transforman al ciudadano en ciudadano activo” (Häberle, 2001: 256).

Así mismo, se desprende de este marco axiológico que la familia, la escuela y la empresa juegan un rol fundamental en la dinámica social, política y económica del Estado. Específicamente la empresa, no solo por ser la fuente principal de empleo sino por las implicaciones que tiene, fue considerada por la Constitución Política de 1991 como base del desarrollo y portadora de una función social (Ver recuadro).

*ARTÍCULO 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.*

*El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

Si bien a la actividad económica y a la iniciativa privada se les reconoció la libertad, esta no es ilimitada e irresponsable; sus alcances son determinados dentro del nuevo orden por las exigencias del bien común, la utilidad pública, el interés social, el interés general, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, entre otros. Se trata de derechos reconocidos pero que tienen responsabilidades y obligaciones, como cualquier otro derecho.

Lo anterior ha sido reafirmado por la Corte Constitucional, la cual ha señalado que, con el propósito de alcanzar una sociedad verdaderamente democrática, participativa, pluralista, solidaria y respetuosa de la dignidad, de los derechos y libertades de los habitantes del territorio colombiano, “sin pretender sujetar a los agentes económicos a una dirección unitaria centralizada, se reconoce que su acción no solamente se justifica en términos del sujeto individual que ejercita legítimamente una determinada actividad, sino también de la economía

en general. La satisfacción de necesidades de la comunidad se confía en un alto grado a las empresas, de las que depende el nivel de empleo y bienestar. De ahí que la empresa se exprese en una doble dimensión: como libertad y como función social. Por consiguiente, la legitimidad de una decisión empresarial, no puede juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía. A esta visión, forzosamente deberá adicionarse la consideración de sus consecuencias sociales y ecológicas” (Sentencia T-375 de 1997).

En este sentido, en el orden actual, el quehacer cotidiano de las empresas está estrechamente relacionado con el cumplimiento de los fines del Estado y el avance hacia el desarrollo. Estas deben ser escenario tanto del crecimiento de los recursos materiales, como de una gestión responsable de los recursos naturales y de la construcción de una sociedad cada vez más democrática, pluralista, justa e incluyente.

Así mismo, el Estado ha sido encargado de la dirección general de la economía y ha sido dotado, en caso de ser necesario, de la capacidad de intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, así como para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano, y promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (Ver recuadro).

*ARTÍCULO 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

Todo lo anterior evidencia que la Constitución Política de 1991 se desarrolla en el marco de los postulados de la llamada *Economía Social de Mercado*, un modelo de ordenamiento económico mixto, de origen alemán, en el cual el Estado le confiere al mercado un margen de acción suficiente, pero en el cual el Estado también se compromete a intervenir activamente en el mercado cada vez que se amenace seriamente la competencia. De este modo se trata de un modelo en el cual el rol del Estado se dirige hacia la búsqueda del funcionamiento del mercado, garantizando una política social y distributiva (León, 2009:16 y 17).

Este modelo surge bajo el llamado enfoque *Ordoliberal* de la Escuela de Friburgo o Escuela del Ordoliberalismo (liberalismo del orden) que se desarrolla en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Entre los principales exponentes de este pensamiento se encuentran Franz Böhm, Edith Eucken-Erdsieck, Walter Eucken, Von Hayek, Hans Gestrich, Hans Großmann-Doerth, Paul Hensel, Friedrich Lutz, Karl Friedrich Maier, Fritz Meyer y Leonhard Miksch, así como también Alfred Müller-Armack, Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow, los cuales sin ser parte de la Escuela de Friburgo, han contribuido también a su fundamentación.

Específicamente, en relación con la teoría de la Economía Social de Mercado, se destaca entre estos autores Alfred Müller-Armack, quien en 1946 por primera vez hizo referencia a este concepto (*Soziale Marktwirtschaft*), y en su trabajo puntualizó sobre la necesidad de la intervención del Estado a través de una política social permanente. De hecho, Müller-Armack señaló que este concepto va “más allá de oferta y demanda” y pretende recoger “el principio de libertad en los mercados vinculado con la compensación social” y con la “situación vital” humana (Wilhelm Röpke), por lo que no parte tanto de una

estabilidad básica del sector privado, sino que recomienda una política económica compensadora (García, 1980: 23).

*“La Economía Social de Mercado se encuentra, tal como lo ha acentuado constantemente Müller-Armack, construida en base a una idea de estilo, la idea del humanismo económico. A causa de la propia dimensión humana se recomienda la intervención en diferentes campos siempre y cuando ésta sea adecuada al criterio de la ‘conformidad al mercado’”.*

*Dr. Egon Tuchtfeldt  
Catedrático de la Universidad de Berna*

Para Tuchtfeldt (García, 1980: 23) son seis los elementos de estilo que caracterizan este concepto de la Economía Social de Mercado de Müller-Armak: El principio de política de orden de la libertad del individuo; el principio de política de orden de la compensación social; la política coyuntural; la política de crecimiento; la política estructural; y el criterio de la conformidad al mercado, para las medidas de política económica en todos los sectores mencionados.

- En primer lugar, hace referencia al principio de política de orden de la libertad del individuo, señalando que bajo este modelo la libertad es un valor en sí que sólo se puede manifestar bajo condiciones reales de competencia. Por eso considera que se deben tomar medidas como el fomento de nuevas creaciones empresariales y de ayudas para las pequeñas y medianas empresas (fomento de clases medias empresariales o “small business policy”), acompañadas de atractivos fiscales para mantener el mecanismo de funcionamiento del mercado, pues piensa que cuanto mayor sea el número de empresas pequeñas y medianas que tengan capacidad de un desenvolvimiento económico propiamente dicho, tanto más se asegura la Economía de Mercado desde el punto de vista de la Sociedad.
- En segundo lugar, explica el principio de política de orden de la compensación social, el cual hace referencia a la necesidad de intervención en el mercado para resolver las tensiones sociales y humanas. Habla en este sentido de la necesidad de que el Estado genere unas condiciones que garanticen unos estándares sociales



mínimos, como una red de seguridades para los casos cambiantes de la vida y no en el sentido de un aprovisionamiento generalizado como el de los Estados de Bienestar. Por ejemplo, cita el caso de la protección a los individuos que no se encuentran todavía económicamente activos o que ya no lo son, así como otras medidas de apoyo para la mejora de las oportunidades, entre las que destaca la política familiar y la política de educación.

- También contempla bajo este principio las acciones que lleven al ahorro individual, a la creación de patrimonio privado, a favorecer la adquisición de viviendas propias, de acciones de personal y a otras formas de la participación en el capital de las empresas, como expresiones reales del goce de la libertad individual.
- En tercer lugar, como otro elemento señala la *política coyuntural* para las oscilaciones que se presentan en la actividad económica y que por sus costos sociales pueden alterar la libertad de los individuos. Por ejemplo, menciona la importancia que debe dársele a la estabilidad monetaria para así garantizar el equilibrio en la balanza de pagos y el pleno empleo. Enfatiza además en el cuidado que se debe tener en el momento de hacer proyecciones en relación con las tasas de inflación, ya que considera que los pronósticos sobre la evolución del valor monetario no se comportan de forma neutral.
- En cuarto lugar, bajo el elemento de la *política de crecimiento* este autor considera que caracteriza la Economía Social de Mercado el rejuvenecimiento del aparato productivo, el fomento de la innovación, los nuevos descubrimientos y el desarrollo de nuevas tecnologías, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, como producto de una evolución libre y no como resultado de la planificación estatal del crecimiento.
- En quinto lugar, la *política estructural* que describe Tuchtfeldt consiste por ejemplo en la promoción de una mayor movilidad, tanto profesional como espacial, en el mercado de trabajo para que éste se pueda adaptar a las posibles transformaciones estructurales de la economía.

- Finalmente, según el autor, el último elemento que caracteriza este modelo económico, es la *conformidad al mercado* en el desarrollo de todas las medidas de que se tomen en los sectores antes mencionados y así evitar que los procesos del mercado sean distorsionados u obstaculizados por la política económica. Por ejemplo, en el caso de las intervenciones, para él éstas deben ser concretas, limitadas en el tiempo, y objeto de un continuo control.

En este contexto, todas las acciones tanto públicas como privadas en el Estado colombiano se enmarcan dentro del concepto de una funcionalidad social. Así mismo, las políticas públicas sociales han dejado de ser la expresión de la clásica función de prestación de la Administración (Magaldi, 2007:13) y ahora comprometen a todos los sectores públicos y privados.

“Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos en programas públicos, servicios y productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos” (Rase: 1984), y las políticas públicas el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado se consideran prioritarios.

Se trata entonces de una construcción que se debe dar desde todas las actuaciones políticas, administrativas, contractuales, comerciales, etc., que se llevan a cabo dentro de una sociedad y dentro de las diferentes entidades del Estado, independientemente de cuál sea su objeto.

“No se pueden ver las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizacionales, sino que es necesario ir más allá para mostrar que las políticas públicas son un elemento de participación política... esta perspectiva permite ligar las políticas públicas a las dinámicas y a los actores de la política y a los procesos e interacciones que participan en la formación y evolución de la polity, es decir, de la forma como se gobiernan las sociedades humanas.”

(Roth, 2002: 54)

En este sentido, en relación con las políticas públicas sociales, aunque el Estado sigue siendo responsable de su construcción, principalmente a través de las instituciones sociales que tienen por objeto el desarrollo puntual de estas políticas, por la conexión de éstas con la realización de los principios, finalidades, derechos y deberes constitucionales, se debe comprometer la acción de las demás instituciones del Estado, así como la de las organizaciones sociales y privadas que también hacen parte de sus formuladores, ejecutores y evaluadores.

Así, a todos los habitantes del territorio colombiano les asiste hoy el deber de ser socialmente responsables y de aportar al desarrollo de políticas sociales. Las particularidades propias de su objeto, obligan a entender éstas, y en especial las de inclusión social, como un proceso global en el que participan diferentes actores y sectores, pero todos inscritos en el marco de los fundamentos del Estado Social de Derecho.

En consecuencia, debido a esta especificidad que le es connatural y propia a la política social en el marco del Estado Social de Derecho y de la Economía Social de Mercado, la construcción de las políticas de inclusión social se debe dar principalmente a partir de dos dimensiones: la primera, en el contexto de las instituciones sociales del Estado creadas específicamente para este fin, y la segunda, en los demás sectores, tanto públicos como privados, los cuales son igualmente responsables de su concreción.

Por esta razón se ha llegado a la conclusión de que para realizar un verdadero análisis de las políticas de inclusión social es necesario observar las dos dimensiones al mismo tiempo. No basta con observar las acciones que en relación con la inclusión social realizan las instituciones sociales del Estado, sino que es necesario también saber si se han tejido alianzas público – público, público – privadas o privadas - privadas, para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia.

En palabras de Luhmann (1994) con esta aproximación a las políticas de inclusión social se trata de superar el concepto expansivo de política por uno restrictivo.

“Asumir un concepto expansivo implica actuar desde la lógica de un Estado de Bienestar donde se asigna a la política el papel rector de la sociedad y la responsabilidad de todo lo que ocurra en ella... De otro lado el concepto restrictivo plantea la política como una función específica que es consciente de sus límites y se guía prioritariamente por criterios de eficiencia; que pondera sus relaciones con otros dominios funcionales y establece con ellos puentes comunicativos necesarios para recibir su influjo sin interferir en su autonomía recíproca... Aquellos problemas que la política no puede resolver por sus propios medios deben ser resueltos dentro de otros subsistemas que posean más recursos para afrontarlos”

(Lopez-Velásquez, 2009, 326).



## El valor de las alianzas en las políticas de inclusión social y desarrollo urbano

Por Jennyffer Vargas Laverde

---

Teniendo en cuenta que en el marco del Estado Social de Derecho y de la Economía Social de Mercado, todos los sectores gubernamentales, junto con las acciones de los particulares, son susceptibles de ser analizados respecto al papel que desempeñan en la consecución de los fines sociales del Estado, este trabajo se concentra en la determinación del valor particular que tienen las alianzas público – público, público – privadas y privadas – privadas (APP), en el desarrollo de las políticas de inclusión social.

De manera particular, la realización de dicho análisis se centra en los entornos urbanos, no sólo porque es cada vez mayor la población en estos, sino porque son las ciudades en la actualidad el escenario en el que se concentran los problemas más complejos de pobreza y exclusión, los cuales exigen un tratamiento especial y diferente. Sin embargo, paradójicamente, son al mismo tiempo las urbes las que presentan las mayores oportunidades y potencialidades para superar este tipo de problemáticas.

“Los problemas planteados por el asentamiento de la población emigrada en los centros urbanos no sólo originó nuevos procesos de empobrecimiento, sino que las situaciones de pobreza resultantes

presentaban carencias diferentes de las tradicionales en las áreas rurales... Moser (1998) destaca tres características de la vida urbana que la diferencian de la rural: los niveles de mercantilización, las condiciones del entorno y la fragmentación social. La primera hace que el trabajo se convierta en el activo más importante de los pobres urbanos, al ser la única fuente que les permite acceder a disponer de dinero líquido, imprescindible para adquirir los bienes y servicios indispensables que sólo se encuentran en el mercado. Entre las condiciones del entorno, destacan las malas condiciones de vivienda, saneamiento, la distancia al trabajo, etc., que afectan al capital humano de los pobres y a su bienestar. La fragmentación social que se produce al cambiar del entorno rural al urbano es tal vez lo que más contrasta con el marco en que se realiza la economía rural y el entramado de relaciones sociales de todo tipo, que llega a constituir en las áreas agrícolas una auténtica red compensatoria, o cuanto menos amortiguadora, de las crisis y desastres.”

(Dubois, 2000).

Para determinar dicho valor se toma como referencia el Diccionario de la Lengua Española, el cual en su vigésima segunda edición define este término como:

- “El grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”.
- “Alcance de la significación o importancia de una cosa, acción, palabra o frase”.
- “La fuerza, actividad, eficacia o virtud de las cosas para producir sus efectos”.

En este sentido, específicamente se determina la utilidad, importancia y virtud que tienen las alianzas público–público, público privadas y privadas–privadas en las políticas de desarrollo urbano para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia. Para esto se hace una contextualización de las condiciones sociales que presentan los conglomerados urbanos en la actualidad, posteriormente se observan reflexiones teóricas y metodológicas contemporáneas sobre las nuevas

estrategias de desarrollo y de gerencia pública, especialmente en relación con los territorios del llamado tercer mundo, así como algunas experiencias que demuestran el valor que tienen las alianzas en el desarrollo de las políticas de inclusión social y desarrollo urbano.

- **Condiciones sociales que presentan los conglomerados urbanos**

“La población urbana ha aumentado significativamente en la segunda mitad del siglo XX, representando en 1999 el 47% de la humanidad, esto es, 2.800 millones de personas. En la actualidad experimenta un incremento de unos 60 millones anuales, casi todo él, como durante las décadas pasadas, en los países en vías de desarrollo. Dicho crecimiento se espera que continúe e incluso se acelere en el futuro, de modo que para el año 2025 las ciudades albergarán a más de dos tercios de la humanidad (WRI, 2000). Resulta significativo que si en 1960 sólo existían dos megaciudades con más de 10 millones de habitantes (Nueva York y Tokio), en 1999 eran 17, de ellas 13 en países en desarrollo; y que para el 2015 serán 26, de las cuales sólo 4 pertenecerán a países desarrollados (FNUAP, 1999:25-6).”

(Alberdi y Rapaport, 2000).

Dicha transformación de las sociedades rurales en sociedades urbanas ha configurado un nuevo concepto de necesidades básicas insatisfechas y de los problemas sociales. Los problemas de exclusión han adquirido una nueva dimensión; hacen más referencia a la falta de oportunidades, al limitado acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de equidad, y a la privación de capacidades básicas que a la simple falta de ingresos (Sen, 2000). De otra parte, es necesario anotar que la exclusión social se presenta también como un fenómeno espacial donde el territorio incide en las condiciones de vulnerabilidad e interacción de los grupos sociales entre sí y con las instituciones del Estado.

“Existen ciertas características físicas del medio que aumentan la peligrosidad de un riesgo (como, por ejemplo, la ubicación de grupos vulnerables en áreas de alto riesgo ambiental, como son

laderas de quebradas, o tierras de escaso valor productivo, como en el caso de grupos indígenas). Al mismo tiempo, la dimensión espacial tiene repercusiones institucionales (como lo señala la distribución desigual de infraestructura y servicios públicos y privados)... Lo anterior tiene consecuencias para la forma en que se conciben los instrumentos de política como también en la forma en que se implementan.”

(Gacitúa/Sojo/Davis, 2000: 303).

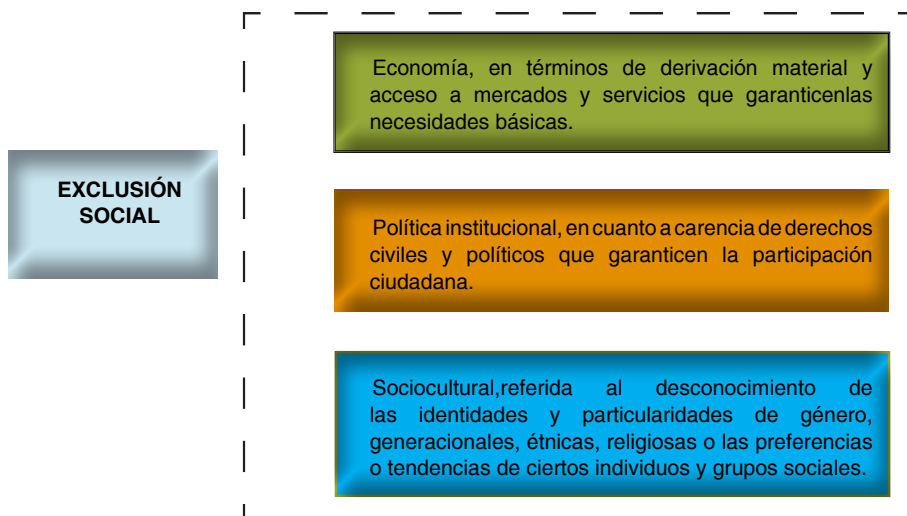
En este sentido, la exclusión social en las ciudades implica aspectos asociados a la pobreza que no se relacionan solamente con la carencia de ingresos y que se ven incrementadas o perpetuadas por las condiciones específicas de los territorios.

“La exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales”

(Gacitúa/Sojo/Davis, 2000: 12).



FIGURA 1. ESQUEMA DE EXCLUSIÓN SOCIAL



Fuente. David Ocampo. Basado en Gacitúa/Sojo/Davis (2000:12)

El desempleo, el subempleo, la precariedad e ilegalidad de las viviendas, la falta de servicios de acueducto y saneamiento básico, la inadecuada disposición de residuos, la insalubridad, el hacinamiento, el mal uso del suelo, la contaminación del aire, del agua y del ambiente, la violencia social e intrafamiliar, el abuso del alcohol y las drogas, el estrés, el desplazamiento forzoso, la insuficiencia del transporte público, la falta de equipamientos, etc., son tan solo algunas de las nuevas problemáticas sociales que llevan a la perpetuidad de los fenómenos de exclusión en las ciudades.

Por esta razón, aunque se consideran importantes en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades las acciones en cobertura de servicios públicos, saneamiento básico, vivienda segura, infraestructura, espacio público, movilidad, etc., la complejidad del problema de exclusión urbana exige además que estas acciones se articulen con las todas las políticas sociales (empleo, inclusión, equidad, género, educación, bienestar, etc.) y con las acciones de todos los actores presentes en los territorios (públicos y privados).

- **Reflexiones teóricas y metodológicas contemporáneas sobre el desarrollo y la nueva gerencia pública**

En palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan (2006), “para el gran número, cada vez mayor de habitantes pobres de las zonas urbanas, es preciso ofrecer servicios básicos de infraestructura como suministro de energía, transporte, lucha contra la contaminación y eliminación de desechos, junto con una mayor seguridad de la ocupación e iniciativas con centro en la comunidad para construir viviendas aceptables y prestar apoyo a la planificación urbana. Para tal fin, las autoridades locales deben ser fortalecidas y colaborar estrechamente con las organizaciones que asisten a los pobres urbanos”.

De esta manera, pese a que se está viviendo un proceso de globalización que parece debilitar el rol de los territorios, en las nuevas teorías del desarrollo sostenible, la superación de los problemas sociales se constituye cada vez en un desafío mayor para los gobiernos locales que para los gobiernos del orden nacional. Estas nuevas teorías se conocen con el nombre de desarrollo endógeno, desarrollo local, desarrollo territorial, regional, o descentralizado, las cuales aparecen como una alternativa para que los Estados superen fenómenos como la pobreza y la exclusión.

“La mayoría de nosotros ni siquiera somos ‘ciudadanos nacionales’, somos, en la generalidad de los casos, ciudadanos locales, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano... La mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que no supera el área de un círculo de no más de 500 km. De radio. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de la cotidianeidad.”

(Boisier, 2005).

Para el caso de América Latina son especialmente relevantes en este sentido los trabajos de Francisco Albuquerque, Sergio Boiser, Romeo Cotorruelo Menta, Enrique Gallicchio, Bernard Pecqueur, Rocio Silva Perez, y Antonio Vásquez-Barquero, entre otros. Al mismo tiempo,

las nuevas teorías de la gestión pública (NGP), que tienen origen en la década de los años 80 y han sido impulsadas en América Latina por organismos como la Comisión Económica para América Latina - CEPAL-, y que han otorgado un papel relevante a los territorios locales y a sus procesos de desarrollo para superar las crisis estructurales del llamado tercer mundo.

En síntesis, lo que estas teorías proponen es que para lograr mayor competitividad económica, progreso, inserción internacional y mejores condiciones de vida en la población, deben articularse los esfuerzos de los sistemas productivos, ciudadanos, grupos, empresas, agencias e instituciones presentes en los territorios locales (Peters, 2004: 305), y al mismo tiempo, dar a los territorios mayores capacidades de gestión y mayores responsabilidades como fórmula para alcanzar el desarrollo a partir de sus particularidades; de este modo, se plantea también la implementación de procesos de descentralización, planificación estratégica y democratización participativa (González, 2004).

De manera particular, para superar las cada vez más amplias brechas entre ricos y pobres, Francisco Alburquerque (2001) considera necesaria la introducción de innovaciones productivas y organizativas de acuerdo a las circunstancias específicas de los territorios, las cuales Sergio Boisier (2003: 45) define como el capital sinérgico de los territorios y que para Romeo Cotorruelo-Menta (2001) se materializan en la llamada marca territorial.

Para Antonio Vázquez-Barquero (2001) y Enrique Gallicchio (2002) se trata de un tipo de desarrollo que privilegia lo socio-político sobre lo económico, donde es más importante la articulación de los diferentes actores y su capital social, así como la gestión de las diferencias y las potencialidades que se dan en los territorios, tanto en la formulación como en la implementación de los procesos de desarrollo.

El desarrollo urbano es visto así como el producto de la cooperación entre los actores locales (empresas, academia, centros de investigación, grupos sociales, gobierno, etc.) y la articulación de las acciones de todos con la planificación nacional y sectorial para garantizar la convergencia entre las iniciativas de desarrollo productivo y las de la inversión pública.

De otra parte, pero con el mismo propósito de lograr la conjugación de la explotación del potencial del territorio, con la captación del beneficio de los excedentes internos y externos en los procesos locales, la nueva teoría de la gestión pública – NGP - considera que lo anterior se logra solo si se dan las condiciones para que la misma sociedad conduzca su desarrollo.

Así, la NGP además de pretender la recuperación de la estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal necesarios para la competitividad internacional y la gobernabilidad política, busca también abandonar el modelo de gobierno vertical de arriba hacia abajo y la promoción de ejercicios de participación activa de la población en la toma, implementación y evaluación de las decisiones públicas, a partir de sus propias realidades sociales, políticas, económicas y culturales.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - (Proyecto MEF - PNUD - LAGO SURF), ha desarrollado una metodología de evaluación de aspectos que considera fundamentales dentro de la nueva gerencia pública local para mejorar la calidad de vida de los habitantes, entre los cuales destacan:

- La capacidad de los territorios para orientar los ejercicios de planificación y carácter territorial hacia la realización de los objetivos e impactos sociales.
- La cobertura y la calidad de los servicios, el desarrollo de infraestructura urbana y la provisión de espacios públicos, que permiten el desarrollo de la vida en comunidad y que contribuyen a la promoción del desarrollo.
- La capacidad del gobierno para insertar a los ciudadanos en el ejercicio de la administración, tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de las políticas públicas, en el marco de la gestión orientada a la realización de resultados.
- La generación de ingresos propios de los organismos locales, su capacidad de financiación, así como la calidad y la disponibilidad de herramientas para la planificación financiera y la efectiva gestión fiscal.

De otra parte, para Claudia Lopez, Consultora del Programa Regional de Gobernabilidad Local del PNUD (López, 2009), las capacidades que se espera que desarrollen las administraciones para lograr la gobernabilidad local y alcanzar las metas del milenio se relacionan con:

- El establecimiento de visiones estratégicas sobre los tipos de sociedad y ciudad a los que se aspira.
- El desarrollo de instituciones locales enfocadas y reorganizadas estratégicamente.
- El fortalecimiento de la capacidad fiscal y de inversión propias.
- La provisión de bienes y servicios públicos que permitan ampliar la cobertura de programas sociales básicos.
- El fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana y descentralización interna.
- El establecimiento de servicios de atención ciudadana que mejoren la calidad y oportunidad de los bienes y servicios prestados.
- El establecimiento de sistemas e indicadores de monitoreo y evaluación.
- El desarrollo de alianzas público-público y público-privados.
- La generación de procesos que permitan cierta continuidad política e institucional.
- El uso del conocimiento y al experiencia nacional e internacional.

De esta manera, se observa que existe actualmente un consenso entre las reflexiones teóricas del desarrollo y las metodologías implementadas por los organismos de cooperación para el desarrollo, respecto a la necesidad de articular las acciones de todos los sectores

para la realización de objetivos e impactos sociales, fortalecer mecanismos de participación ciudadana e insertar a los ciudadanos en todos los ejercicios de la administración (formulación, implementación y evaluación), buscar la generación de ingresos propios de los organismos locales y desarrollar alianzas que generen procesos con cierta continuidad y permitan el uso de conocimientos y experiencias de carácter tanto nacional como internacional.

- **Algunas experiencias de APP**

En los últimos años, como resultado de las reflexiones teóricas contemporáneas acerca del desarrollo, y en el marco de los procesos de cooperación, se ha consolidado la tendencia de interacción y colaboración entre el sector público y el sector privado. Este compromiso no solo se ha manifestado en principios, declaraciones y discusiones celebradas en cumbres y foros internacionales, sino que se han materializado especialmente en las zonas urbanas, en los proyectos de infraestructura y provisión de servicios básicos de acueducto y electricidad, y aunque en menor medida, también en las áreas rurales para su desarrollo agrícola.

- “En el año 2000, la ONU, el sector privado y otros grupos fundaron el Global Compact. Esta iniciativa proclama diez principios básicos referentes a derechos humanos y estándares sociales y medioambientales. Las empresas privadas participantes se comprometieron a actuar de acuerdo con tales principios.
- En marzo de 2002, se celebró en Monterrey una Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo. Los participantes subrayaron la importancia de aunar esfuerzos con el sector privado para alcanzar los objetivos definidos concernientes al desarrollo.
- En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo, los participantes exhortaron a la formación de alianzas que promovieran el desarrollo sustentable.

- En el mismo año, instituciones financieras líderes adoptaron los llamados “Principios del Ecuador”. Estos lineamientos destinados al sector financiero tienen como finalidad asegurar la consideración de los riesgos ecológicos y sociales al financiar proyectos.
- La Cumbre de Líderes del Global Compact, que tuvo lugar en 2004, constituye la mayor conferencia mundial hasta hoy para el debate de la cooperación intersectorial.
- El rol del sector privado en lo que se refiere a favorecer el desarrollo es definido como una cuestión central por una cantidad cada vez mayor de instituciones, tales como la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Sector Privado y el Desarrollo, el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, el Foro Internacional de Dirigentes de Empresa, el Foro Económico Mundial y otras.”

(Sommer, 2005: 4)

De otra parte, de manera unilateral algunas agencias estatales de cooperación también han promovido la implementación de proyectos de cooperación para el desarrollo con la colaboración del sector privado y la sociedad civil. Por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) creó la Global Development Alliance (Alianza para el Desarrollo Global) y en Alemania se cuenta con un programa para la promoción de las APP en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y con la agencia German Development Cooperation (GTZ) que no solo ha implementado esta estrategia sino que ha evaluado su implementación.

Particularmente, Alberdi y Rapaport (2000), tomando como referencia documentos de la GTZ y el PNUD han concluido que las agencias de cooperación para el desarrollo en los procesos ejecutados en los últimos años, además de concentrar sus acciones en la creación de infraestructuras básicas y en la asistencia técnica y financiera a las administraciones locales para una adecuada planificación urbana y el refuerzo de sus capacidades, han vinculado a los ciudadanos no solo en la identificación de necesidades por atender, sino también

en las acciones concretas de mejora de las infraestructuras y demás proyectos de desarrollo urbano, haciendo de esta manera participe a la población no solo en la evaluación de la política pública sino en todo su proceso.

“Tanto en la construcción o reforma de las viviendas como en otros tipos de intervención para la mejora de las infraestructuras, los proyectos de desarrollo urbano suelen descansar en buena medida en la autoayuda de los propios destinatarios: es decir, en la contribución por parte de cada familia, generalmente en forma de trabajo no retribuido, a cambio de las prestaciones proporcionadas por los gestores del proyecto (materiales, apoyo técnico, etc.). Esto permite dar cabida a la participación de la población local, mejorar la sostenibilidad futura de los resultados del proyecto, así como abaratar sus costes” (Alberdi / Rapaport, 2000).

Lo anterior es especialmente relevante si se tiene en cuenta que debido al crecimiento exponencial de las ciudades, las oportunidades de empleo en éstas son cada vez menores y muchas veces en condiciones de informalidad. De manera particular, estos programas y proyectos al tiempo que se han ido constituyendo en una estrategia para el mejor aprovechamiento del capital sinérgico de los territorios, han significado para los sectores más marginados no solo la mejora de sus entornos urbanos sino también una alternativa de empleo en condiciones de dignidad.

“El proceso de urbanización puede ofrecer muchos beneficios a las sociedades en desarrollo. Por lo general, las ciudades concentran gran parte de la creatividad humana y las formas más avanzadas de organización social, de modo que brindan numerosas oportunidades en materia de servicios, promoción social y actividad económica. De hecho, en muchos países aportan el 60-80% del Producto Nacional Bruto”

(FNUAP, 1996:1)

Estas experiencias son las que permiten pensar en que es posible a partir de las políticas públicas de desarrollo urbano hacer realidad lo que está contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de



1991, según el cual todo el orden económico y social del Estado debe estar dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, a la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, a la preservación de un ambiente sano, y especialmente a dar pleno empleo y a garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos a las personas de menores ingresos.

Teniendo en cuenta además que, dentro de las capacidades que se espera desarrollen las administraciones para lograr la gobernabilidad local y alcanzar las metas del milenio, se resalta la importancia del establecimiento de visiones estratégicas sobre el tipo de sociedad y ciudad al que se aspira, para el caso del análisis de las políticas de inclusión social y desarrollo urbano en el Distrito Capital a partir de 1991, se espera observar hasta qué punto la búsqueda de un mínimo existencial y de igualdad de oportunidades, que sintetizan la visión del Estado en Colombia, han ocupado un lugar primordial en los planes y acciones para el desarrollo en las diferentes administraciones.





## Las políticas de inclusión social dentro de los procesos de desarrollo urbano en el Distrito Capital desde 1991

Por David Ocampo

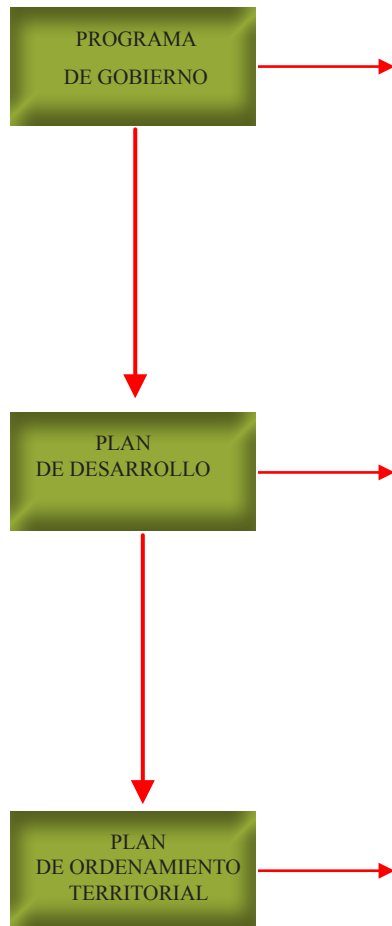
---

### 3.1

#### Contextualización

En el marco del nuevo modelo constitucional colombiano, el fenómeno de inclusión es a la vez la causa y el resultado de la dirección de la “política pública”. La inclusión social se ha convertido en un principio orientador de la organización social, económica y política que debe estar presente en toda propuesta de política pública y en los instrumentos por medio de los cuales ésta se materializa en los diferentes niveles territoriales, es decir, en los planes, programas, proyectos, decretos, acuerdos y demás normas de municipios y distritos.

## TERRITORIAL PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN



“Los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.” Artículo 259. Constitución Política de 1991.

“Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas.” Artículo 3. Ley 134 de 1994.

Habrà un Plan de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional... Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.” Artículo 339. Constitución Política de 1991.

“Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” Artículo 9º. Ley 388 de 1997.

La inclusión tiene así un lugar privilegiado en el proceso de la política pública, en donde se discute, analiza, refuerza, recrea y transmite a todos los sectores de la sociedad este principio ordenador, para superar las inflexibilidades de los tradicionales sistemas excluyentes, en los cuales se guarda absoluta fidelidad a los intereses públicos y privados, especialmente a los de los llamados “sectores notables”, quienes son renuentes a compartir sus privilegios.

Esto indica que en los territorios el desafío actual de las políticas públicas es fortalecer el carácter competitivo que puede tener la vida de un territorio con relación a otro, especialmente en la relación urbano – rural o ciudad – región, incluyendo a la población vulnerable en el momento de planificar o intervenir los territorios. En este propósito, algunos elementos que se han identificado como necesarios a tener en cuenta en el desarrollo de un territorio incluyente y competitivo, se relacionan con:

- El funcionamiento eficiente del sistema urbano – regional.
- La inclusión de un Plan de Desarrollo integral que involucre todas las instancias del desarrollo y planificación.
- La capacidad para la prestación de los servicios básicos que cubra las necesidades básicas insatisfechas.
- El buen manejo público a los actores económicos y sociales, favoreciendo los procesos transparentes de participación ciudadana.

Lo anterior es importante en el contexto colombiano donde se observan altos índices de pobreza y exclusión. Problemas económicos, políticos, e institucionales sin resolver desde años atrás en el país, hacen que la sociedad colombiana muestre enormes contradicciones y necesidades, sobre todo en los aspectos sociales.

“Se privilegia el mercado sobre el Estado, que promueve la inversión internacional a costa de una enorme fragmentación social y que posterga la solución real de los graves problemas de desigualdad y de pobreza con el supuesto de que la libre competencia da lugar a una mayor justicia social”.

(Corredor, 1999: 105)

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE-, cerca de la mitad de la población colombiana se encuentra en condiciones de pobreza. Vale la pena resaltar que este organismo considera que se está en condición de pobreza cuando una familia de cuatro personas tiene un ingreso mensual inferior a un millón cien mil pesos (DANE, 2008:144). Así mismo, según cifras del Departamento Nacional de Planeación– DNP – (2009), el 45.5% de la población colombiana vive en condiciones de pobreza, la pobreza extrema alcanza el 16,4% de la población, y existen otras variables como la falta de oportunidades formativas y laborales, la alta concentración del ingreso, la impunidad y la corrupción que hacen más crítica esta situación.

Bajo este contexto, es posible determinar que el problema social se encuentra en la base de toda política pública, y que es allí donde mancomunadamente se deben cruzar los esfuerzos de actores públicos, privados y comunitarios, para realmente tener un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de más de la mitad de la población colombiana. De esta manera, esta realidad lleva a que las entidades privadas adquieran nuevas responsabilidades, por lo que se ha venido implementado en éstas la llamada gerencia corporativa o responsable, con significativos, pero aún insuficientes, aportes de inclusión a partir de sus prácticas de responsabilidad social en los territorios.

## 3.2

### La inclusión social en el Distrito Capital

Es sabido que los procesos de localización informal, de empobrecimiento y exclusión de los centros urbanos están relacionados con los flujos migratorios y nuevos asentamientos poblacionales en éstos. En el caso particular de Bogotá, estos comenzaron intensivamente en la segunda década del siglo XX y, específicamente, en el periodo comprendido entre 1950 y 2009 sucedió el mayor crecimiento y sectorización poblacional en Bogotá con su consecuente incidencia en el desequilibrio social de la ciudad.

La población de Bogotá aumentó sin ningún control, pasando de 350.000 habitantes a más de 7 millones de habitantes aproximadamente, sin contemplar la población flotante que visita a diario la ciudad con un crecimiento similar al de otras ciudades en vía de desarrollo que han vivido un proceso de urbanización acelerado, producto de la desocupación en el campo y otros cambios en los modelos económicos y de empleo.

En los años cincuenta la violencia política entre liberales y conservadores motivó una migración desenfrenada de la población de municipios pequeños y de ciudades intermedias hacia Bogotá, significó para la ciudad un incremento poblacional descontrolado. Además, Bogotá atravesaba por los procesos de modernización industrial, los cuales se constituyeron en un atractivo en los procesos migratorios que generaron expectativas de progreso y bienestar de la población rural, e hicieron que se extendiera esta tendencia por dos décadas hasta los años setenta; una época clave, dinámica y productiva de ideas claras, gestión continua, planeación urbana, gerencia y visión de lo público y las políticas públicas.

De manera paralela, surge en la ciudad la preocupación de desarrollar acciones públicas para atender los desequilibrios sociales causados

por estos procesos de modernización en la población más vulnerable. Específicamente, mediante el Acuerdo No. 80 de 1967 el Concejo de Bogotá crea el Instituto Distrital para la Niñez y la Juventud - IDIPRON -. Entidad descentralizada del orden distrital, que atiende a los niños, niñas y jóvenes que habitan en las calles en condiciones de abandono e indigencia, y la cual promueve su formación integral, es decir, su desarrollo físico, social y espiritual, y la cual desarrolla acciones preventivas de la problemática callejera que afecta a la población en situación de vulnerabilidad (Ver Misión Institucional).

Sin embargo, en los años ochenta la ciudad entra en una crisis profunda; comienzan a presentarse los mayores desafíos en materia de pobreza violencia y exclusión, con los ya incontrolables flujos migratorios. “Augusto Ramírez Ocampo, Alcalde de Bogotá entre 1982 y 1984, en entrevista realizada a propósito del legado del Alcalde Jorge Gaitán Cortés (1961 - 1966), señala que: ‘... es el arquitecto de la nueva ciudad, quien logró infundirle desde entonces su gran proyección desde el punto de vista de la planificación a largo plazo... Todo lo que los alcaldes de la ciudad han hecho a partir del él, no ha sido sino ejecutar lo que quedó diseñado y adoptado. Se le han introducido modificaciones, es verdad, pero en mayor o menor medida sólo se ha maquillado lo que fue su concepción” (Citado en Perilla, 2006: 49).

La anterior afirmación evidencia que hasta hace muy poco la planificación de la ciudad no contemplaba la inclusión como eje fundamental en el desarrollo físico, lo que convirtió la ciudad en un espacio excluyente de la población rural desenfrenada. Esta visión de la ciudad dejó a un lado las relaciones y la vida social, con sus problemas y posibles soluciones, haciendo cada vez más difícil la inclusión, sin dar la opción de un manejo integral con los elementos que componen la ciudad.

Así, a pesar de las transformaciones urbanas que vivía el mundo, Bogotá continuaba concentrándose en el desarrollo físico, acostumbrando a sus habitantes y en especial al sector más vulnerable a conformarse a vivir en un entorno excluyente y de crecientes asentamientos subnormales.



# Análisis de las políticas de inclusión social

Se produjeron dos fenómenos paradójicos representados en el siguiente esquema:

## CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN CON PROBLEMAS DE INCLUSIÓN



Se presentó un primer fenómeno que puede considerarse como el ideal en el desarrollo de una ciudad en proceso de crecimiento, pero al mismo tiempo un segundo fenómeno migratorio que busca nuevas oportunidades a localizarse en la ciudad pero de una manera informal aumentando la problemática social. Estos procesos informales urbanos, fruto de la ilegalidad en la propiedad y en uso del suelo, representan no sólo un problema social, sino que hacen parte de un ciclo de problemas sociales, económicos, políticos y ambientales, que para la regularización e incorporación a la estructura urbana representa altos costos económicos.

Sin embargo, en los años noventa se fortalecen los mecanismos e instrumentos para la gobernabilidad, las políticas públicas de inclusión social se hacen más visibles en el país, como expresión de la fórmula social del Estado de Derecho, y se da una mayor corresponsabilidad entre lo público y lo privado. Con la entrada en vigor de la nueva Constitución y el nuevo modelo de planificación que esta incorpora,

surgen novedosos instrumentos para la organización territorial que son incorporados a la planeación y desarrollo de la ciudad. .

En primer lugar, con la Constitución Política de 1991 se reafirmó y fortaleció el proceso de descentralización administrativa iniciado en 1986, y con este se logró acercar las políticas de desarrollo a la realidad de la ciudad y sus habitantes, con programas y proyectos de mayor contenido social, capaces de generar una sociedad más inclusiva, a través de los llamados Planes de Desarrollo.

De otra parte, fue expedida la Ley 388 de 1997, la cual obligó a todos los municipios y distritos del país a adoptar Planes de Ordenamiento Territorial – POT –, como instrumentos básicos para desarrollar el proceso de ordenamiento de sus territorios. Es así como en Bogotá, se plasmaron en el Decreto 619 del año 2000 los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar su desarrollo físico y la utilización del suelo. En consecuencia, se abrió paso en la ciudad a la formulación de proyectos de largo plazo, sostenibles, y coherentes con las realidades de su territorio y sociedad, permitiendo por primera vez planificar la ciudad de manera participativa, incluyente y en armonía con la identidad territorial.

Gracias a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial en Bogotá, no solo se logró la formulación de un modelo territorial planificado, sino que se ha permitido la continuidad de las políticas en la ciudad. Importantes mega proyectos en servicios públicos, movilidad, vivienda, servicios sociales, espacio público, cultura ciudadana, educación, alimentación, etc., se han desarrollado y consolidado desde el año 2000, permitiendo además mantener programas estratégicos en los que se ha involucrado la comunidad.

De otra parte, en este contexto, Bogotá también asumió el reto de girar de una política local independiente respecto a la región, la cual le hacía mucho daño al desarrollo de la ciudad pues la intervención en el territorio era desarticulada, y excluyente. Se paso así al desarrollo de políticas públicas más globales, con macro proyectos urbanos que han contemplado los atributos, características y necesidades del territorio

permitiendo una continuidad al desarrollo de la ciudad y la inclusión de la población vulnerable y, en general de todos los integrantes de la ciudad.

Las acciones distritales fueron priorizadas y encauzadas a ordenar el territorio con base en la formulación de macro proyectos, puesta en operación seguimiento y evaluación de los mismos. Con esta estrategia se definieron escenarios a corto, mediano y largo plazo, con metas alcanzables en cada periodo o por lo menos en un estado avanzado, como complemento a aquellas plasmadas en los Planes de Desarrollo.

Con este proceso se buscó asegurar que cada acción, cada proyecto y cada programa público en la ciudad, correspondiera a las prioridades escogidas por los ciudadanos y que éstos pudieran discutir y participar directamente en las decisiones en el territorio, creando diferentes alternativas de participación e inclusión.

### 3.3

#### **La inclusión social en los Planes de Desarrollo de las Administraciones Mockus, Peñalosa, Garzón y Moreno**

El fundamento de la planeación en Colombia se encuentra en la Constitución Política de 1991, en el capítulo segundo del Título XII denominado: “De los Planes de Desarrollo”. En los artículos 339 al 344 se define la elaboración, aprobación y ejecución de éstos.

*ARTÍCULO 339. (...) Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.*

*ARTÍCULO 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo (...) En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.*

*ARTÍCULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.*

*ARTÍCULO 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Los Planes de Desarrollo se concibieron así como la carta de navegación que marca los objetivos de desarrollo de cada entidad territorial. Su vida social pero especialmente, la vida institucional y el ejercicio de gobierno encuentran en éstos su cimiento.

De otra parte, Bogotá por la condición de Distrito Capital que le otorga la Constitución de 1991, cuenta desde 1993 con un estatuto orgánico propio que le da atribuciones especiales a sus Alcalde instituciones para la organización y administración de la ciudad. El Decreto 1421 de 1993, que reemplaza el Decreto 3133 de 1968, dota al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, fundamentalmente creando instancias para la participación e inclusión ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas.

*ARTÍCULO.- 1o. Santafé de Bogotá, Distrito Capital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santafé de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. NOTA: El inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política de 1991 fue modificado por el artículo 1, Acto Legislativo 1 de 2000 así: "Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital".*

*ARTÍCULO.- 5o. Autoridades. El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:*

- 1. El Concejo Distrital.*
- 2. El alcalde mayor.*
- 3. Las juntas administradoras locales.*
- 4. Los alcaldes y demás autoridades locales.*
- 5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.*

*Son organismos de control y vigilancia la Personería, la Contraloría y la Veeduría. Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos*

*distritales y locales, la ciudadanía y la comunidad organizada cumplirán funciones administrativas y vigilarán y controlarán el ejercicio que otros hagan de ellas.*

*ARTÍCULO.- 6o. Participación comunitaria y veeduría ciudadana. Las autoridades distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local. De conformidad con lo que disponga la ley, el Concejo dictará las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas.*

*ARTÍCULO.- 7o. Autonomía. Las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca.*

*DECRETO 1421 DE JULIO 21 DE 1993.*

Entre las atribuciones que este estatuto otorga al Alcalde Mayor para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo propuestos, se encuentra la referida a los planes de desarrollo para la ciudad. En el numeral 12 del artículo 38 específicamente se establece que éste debe: “Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre plan de desarrollo económico y social y de obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito”.

De otra parte, en relación con la adopción de los planes, programas y proyectos de inversión de los organismos del sector central y de las entidades descentralizadas y de la aprobación de los anteproyectos de presupuesto de la administración central, de los establecimientos

públicos y entes autónomos universitarios, antes de su sometimiento al Consejo Distrital, el artículo 135 del Estatuto ordenó la conformación del Consejo de Política Económica y Fiscal por parte del Alcalde Mayor, el secretario de hacienda, el director de planeación distrital y tres funcionarios designados por el alcalde mayor.

Esta estructura normativa ha permitido desde 1993 el establecimiento de directrices que se han podido mantener y ejecutar en el corto, mediano y largo plazo, dejando a todas las administraciones legados que han permitido tener una continuidad de importantes proyectos que han contado con la participación de la ciudadanía y que han permitido la inclusión de sectores antes no tenidos en cuenta.

Así, en los últimos años las administraciones de Bogotá han ejecutado proyectos para construir y consolidar la ciudad, pero es especialmente en las últimas dos administraciones que en el tema de inclusión social se han visto mayores resultados.

Dentro de los grandes proyectos se han manejado los siguientes:

- Ampliación, mejora y creación de malla vial, vehicular peatonal, y ciclo rutas.
- Creación de nuevas viviendas, mejora de infraestructura de equipamientos complementarios.
- Cobertura de servicios públicos.
- Creación de centros culturales y bibliotecas.
- Organización de instituciones del nivel distrital para administrar la ciudad.
- Creación de comedores comunitarios.
- Recuperación y adecuación del espacio público.

- Establecimiento de zonas de expansión con redefinición de usos del suelo.
- Desarrollo de proyectos regionales.

Estas políticas implementadas en el espacio urbano y en el entorno han permitido a la población una nueva posibilidad de participación e inclusión en el desarrollo local, constituyéndose muchas veces en una opción en términos laborales y en una forma innovadora de participación en el crecimiento y consolidación de la ciudad.

Los planes de gobierno y de desarrollo de las administraciones de Bogotá de las últimas dos décadas han incorporado los propósitos e intereses sociales de construcción de ciudad, entendiendo el desarrollo urbano como respuesta física al problema de inclusión, permitiendo y obligando una “continuidad”, que evidencia la comprensión del espíritu normativo contemplado en la Constitución Política de 1991, el Estatuto Orgánico de Bogotá y los postulados de la Ley 388 de 1997, que en conjunto buscan que las entidades territoriales trabajen en una perspectiva de desarrollo integral en el contexto regional.

Sin embargo, como se puede observar más adelante, las administraciones de Enrique Peñalosa y las dos de Antanas Mockus muestran avances en el “embellecimiento e internacionalización” de la ciudad, con sus avances en materia de transporte masivo, espacio público y cultura ciudadana; mientras que las administraciones Garzón y Moreno, se han concentrado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, programas de nutrición, abastecimiento y acceso a alimentos (Bogotá Sin Hambre), así como al aumento de cobertura en los servicios de educación y salud para la población más pobre.

A continuación se hace un breve análisis de las políticas de desarrollo, que bajo la perspectiva de inclusión social, han sido consignadas en los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de las últimas administraciones.



- **“Formar Ciudad”: Gobierno de Antanas Mockus Sivickas 1995-1998.**

## CAPITULO IV. PROGRESO SOCIAL

*Apunta a contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social.*

*Ante la inequidad en la distribución del ingreso, se utilizarán subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación.*

*a. Mejorar la calidad de la educación articulando las actividades escolares con el entorno social.*

*b. Asegurar una mayor y mejor atención y protección de las mujeres y la infancia.*

*c. Ampliar la cobertura de los servicios de salud mediante la afiliación progresiva de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado del Sistema de seguridad Social en Salud.*

*d. Concentrar la atención en salud y educación en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas.*

*e. Reducir los comportamientos de exclusión social.*

*“Formar Ciudad” (Antanas Mockus Sivickas, 1995-1998)*

En el primer gobierno de Antanas Mockus, se identifican las problemáticas y los sectores vulnerables en los que se ejecutaran los programas sociales observándose cómo la preocupación está dirigida a la dotación y acceso de los servicios básicos. Esta identificación permite crear programas dirigidos a la salud, educación, vivienda, calidad en el servicio y transporte en sectores informales.

## PROGRAMAS:

- 4 *Salud para el progreso social.*
- 5 *Educación para el progreso social.*
- 6 *Promoción social para el progreso social.*
- 7 *Vivienda y desarrollo para el progreso social.*
- 8 *Cultura, recreación y deporte para el progreso social Seguridad ciudadana para el progreso social.*
- 9 *Administración local para el progreso social.*
- 10 *Servicios públicos para el progreso social.*
- 11 *Transporte, tránsito y obras viales para el progreso social*  
*“Formar Ciudad” (Antanas Mockus Sivickas, 1995-1998)*

- *“Por la Bogotá que Queremos”, Gobierno de Enrique Peñalosa, 1998-2001.*

## CAPÍTULO I. DESMARGINALIZACIÓN

### *Prioridades*

*“Eleva la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales, a través de la intervención sobre aquellos aspectos que permitan superar dichas deficiencias y dinamizar en la comunidad la apropiación de la construcción de su destino.”*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

En esta propuesta, el problema identificado como el que más aqueja a la ciudad es el del desarrollo no planificado en los perímetros urbanos, problemática que no solo pertenece al borde si no al interior mismo de la ciudad. Se decide en consecuencia reconocer e implementar un límite en los perímetros y la adquisición espacios dentro de la ciudad para el disfrute de la colectividad; estos espacios son andenes, plazas, parques, entre otros.

## ESTRATEGIA EN EL PLAN DE DESARROLLO

*“La estrategia de desmarginalización consiste en una intervención sobre el entorno público que combina el esfuerzo de la Administración Distrital y las localidades y prevé la vinculación de la comunidad y el sector privado, de forma tal que los habitantes de dichos barrios se conviertan en gestores, a portantes y garantes de permanencia de la acción realizada y no en simples receptores de una acción estatal.”*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

Lo anterior permite crear modelos de gestión compartida, comprometiendo a la comunidad en la participación de la intervención de la ciudad en conjunto con las entidades públicas, esto hace que se incluya a la población en las decisiones de la transformación territorial. Así mismo, asegura la suma de esfuerzos físicos, financieros y de trabajo que permitirán adecuar el equipamiento físico y social de barrios que, en general, habían surgido de procesos de desarrollo ilegal.

Con esta estrategia se comienza a evidenciar la necesidad de coordinación entre las empresas de servicios públicos y las entidades distritales de intervención, para lograr la ejecución consultada, armonizada y simultánea de los cronogramas de obras.

Para su financiación, se observa igualmente la necesidad de participación de todo tipo de entidades (públicas, privadas y comunitarias), para permitir además de una economía de impacto, la creación de entornos con equidad, apropiación e inclusión de los habitantes de sectores informales o no planificados.

## METAS DEL PLAN DE DESARROLLO

a) Construir 1.100 Km./carril de vías locales y 10.300 m<sup>2</sup> de estructuras de puentes menores, Construir 2.300 Km. de redes de alcantarillado y 350 Km. de redes de acueducto.

b) Construir tres hospitales de segundo nivel de atención, tres de primer nivel y dos centros de salud mental. Construir un centro de control de la fecundidad. Aumentar 450 camas, 68 de las cuales corresponden a unidades de cuidados intensivos. Mejorar 110 establecimientos de salud (97 de primer nivel de atención, 8 de segundo nivel y 5 de tercer nivel) Estudiar, crear y dotar una central de trauma, preferiblemente en el sur de la ciudad. En las instalaciones de la Clínica Fray Bartolomé de las Casas se prestará preferiblemente el servicio de un hospital geriátrico.

c) Crear 70 mil cupos educativos para la población de estratos 1 y 2; construcción de 51 establecimientos; la ampliación de aulas de preescolar y la suscripción de convenios con organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas al sector educativo. Ampliar la jornada en 100 establecimientos de los estratos 1 y 2, desarrollando actividades complementarias en teatros, parques y museos.

d) Construir 180 centros de atención para niños menores de 6 años, que permitirán mejorar las condiciones de atención y ampliar la cobertura en 57 mil cupos, en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Se vincularán preferiblemente las madres comunitarias de dicha institución.

e) Construir 50 parques de barrio y 50 canchas múltiples en barrios marginales y dotar de cancha múltiple y/o espacios culturales a los que no la tengan y recuperar las que se encuentran en mal estado; arborizar 100 kilómetros de ejes viales y 20 hectáreas de vías peatonales y 2.300 m<sup>2</sup> de espacios comunales.

f) Reubicar 2.000 familias que habitan en 30 hectáreas en alto riesgo y por afectaciones de obras.

g) *Involucrar a las comunidades en la realización de 1.500 proyectos productivos que beneficiarán directa e indirectamente a 7.500 personas; vincular en actividades de promoción de la organización social a 20 empresas privadas y 150 organizaciones comunitarias.*

h) *Legalizar 450 barrios subnormales.*

*Lo anterior indica el interés de la administración de dotar el territorio de espacios dignos, vinculando a la población que por años es abandonada, no obstante las condiciones para ejecutar estos programas deben estar reguladas por un plan rector, parcial o macro proyecto urbano.*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

Las metas planteadas por el Plan de Desarrollo permiten observar que la prioridad en esta administración fue definir e intervenir zonas integralmente, solventando las necesidades de acueducto, alcantarillados sanitarios, aguas lluvias y negras, vías, andenes, parques activos, pasivos, zonas verdes, colegios, hospitales, hogares de bienestar social, siempre acompañado de programas de participación y fortalecimiento comunitario.

## *PROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO:*

- Ampliación y mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios públicos*
- Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social*
- Ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva.*
- Adecuación de zonas de riesgo y atención a familias afectadas.*
- Promoción de la Gestión comunitaria e institucional.*
- Fomento a la inversión local.*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

Lo anterior evidencia el interés de generar en el territorio una política pública, con el apoyo social, participación e inclusión en los procesos de desarrollo, con el reconocimiento de los habitantes en las políticas públicas.

## *CAPÍTULO II. INTERACCIÓN SOCIAL*

*La acción de gobierno está dirigida estratégicamente hacia el mejoramiento integral de las condiciones de vida de toda la población. Se trata de procurar el bienestar de los individuos y los colectivos sociales a partir del desarrollo de capacidades, potencialidades, opciones e interacción de redes de compromiso cívico.*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

Esta estrategia identifica la igualdad de los habitantes, direcciona la ciudad, hacia la integración y reconocimiento de todos. Se invita a los más necesitados, discapacitados, niños, mujeres para que se apropien como ciudadanos y hagan una ciudad productiva. El acceso a la educación en espacios dignos y a una buena prestación en la salud también se presenta como un aspecto primordial del Plan.

*La estrategia contempla la conformación del Comité Distrital de Política Social, la creación del Sistema Distrital de Bienestar Familiar y el diseño de una política social, como un instrumento poderoso para incidir sobre las condiciones de equidad y bienestar de la población. Esto permitirá, por una parte, articular la inversión de los sectores de salud y bienestar social, educación y cultura, recreación y deporte y, por otra, integrar y priorizar la inversión realizada por las entidades distritales, los organismos no gubernamentales y el sector privado.*

*“Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)*

De otra parte se incorporan esquemas gerenciales que buscan responder con un modelo eficaz y de mayor cobertura para los servicios sociales, en los que las entidades públicas, privadas y comunitarias puedan hablar el mismo lenguaje. Para ello se define en la gestión el proceso integral en la puesta en operación de programas y proyectos con base en la norma referente a cada unidad administrativa. Se plantea una información articulada, definida y reconocida por las entidades del Distrito, y se toman por ejemplo el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales -SISBEN -, como referente para la formulación de políticas, programas y proyectos sociales dirigidos a la población vulnerable.

El gran logro de esta administración para la ciudad fue la puesta en operación de proyectos a escala macro, en sectores informales permitiendo orientar los recursos al mejoramiento de la calidad de los establecimientos públicos, en especial los establecimientos educativos y así permitir la ejecución de programas sociales a todos los actores que pertenecen a un espacio territorial.

También se desarrollaron equipamientos sociales, los cuales permitieron ampliar la cobertura en la prestación de servicios sociales, incluyendo la población que presenta algún riesgo mejorando la calidad en la prestación de servicios básicos.

- **“Bogotá para vivir todos del mismo lado”, Gobierno de Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003.**

Para la segunda administración de Antanas Mockus, en el aspecto social el Plan de Desarrollo se concentró en la población de los sectores informales o de zonas urbanas con problemas de planeación, y se decidió apoyar y fortalecer la educación y el buen servicio de salud, con la certeza y prioridad de los afiliados al SISBEN.

CAPITULO III. JUSTICIA SOCIAL

*Mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad.*

*Desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana.”*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*

De otra parte sus programas bandera demostraron el interés de tener en cuenta a los más necesitados, en espacios sociales integrales, pero con la identificación y clasificación de la población vulnerable con riesgo o excluida, para enfocar la ejecución de proyectos. Las herramientas sistematizadas cumplieron en estos una importante labor, pues se definió un formato de lectura en bases de datos y la geo referenciación, que hicieron posible a las entidades manejar en paralelo la información.

PROGRAMA “UBIQUÉMONOS PARA LA SOLIDARIDAD”

*“Actualizar las herramientas e instrumentos para lograr una mejor identificación, caracterización y focalización de la población vulnerable para el acceso a los servicios de nutrición, educación, salud, vivienda y servicios básicos Proteger a niños y niñas, jóvenes, ancianos, ciudadanas y ciudadanos de la calle, y personas con limitaciones físicas y/o mentales buscando fortalecer vínculos familiares, comunitarios y sociales que generen condiciones de autonomía.”*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*



La estrategia de ciudad fraterna, muestra por ejemplo el contacto con alternativas de asistencia alimentaria en la población vulnerable, que más adelante se convierten en los comedores comunitarios, propuestos por la siguiente administración. Su objetivo fue proporcionar unas mejores condiciones nutricionales, acompañadas por métodos pedagógicos en la optimización de la nutrición.

### *BOGOTÁ CIUDAD FRATERNA:*

*Desarrollar acciones pedagógicas y asistenciales con diferentes sectores de la ciudad para mejorar las condiciones nutricionales de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad.*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*

De otra parte, una preocupación en esta administración fue la de evaluar la viabilidad social y económica de constituir una EPS capaz de administrar el servicio de salud, mejorando la cobertura, acceso, eficacia y eficiencia de los recursos económicos en el apoyo de las necesidades básicas, prioritarias, todo con la plena identificación de los afiliados por medio del SISBEN.

*Aumentar las coberturas de afiliación, el acceso a los planes de beneficios y mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud.*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*

Así mismo, en el programa “mejoremos el barrio y tu casa” se evidencia la importancia de realizar acciones para mejorar la calidad de vida de los sectores informales. Esta termina siendo una estrategia pedagógica que se aplica identificando el problema de informalidad en los sistemas constructivos de los asentamientos subnormales. Es

así como se decide implementar nuevas técnicas constructivas con el apoyo de las entidades privadas que permiten dar una armonía a la unidad territorial y así desarrollar acciones de responsabilidad compartida entre las entidades centralizadas y descentralizadas del distrito.

## *MEJOREMOS EL BARRIO Y TU CASA:*

*Desarrollar acciones de responsabilidad compartida entre el sector público, social y comunitario, que buscan tanto el mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento urbano de los barrios que se encuentran en proceso de consolidación, como el mejoramiento por parte de las familias de su lugar de habitación*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*

Finalmente, otras acciones desarrolladas durante este periodo también demuestran el interés de consolidar una ciudad social pero más competitiva. Se llevaron a cabo otros programas sociales de la mano con las obras de infraestructura.

## *OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO:*

*Apoyar a los residentes de los barrios, con prioridad en los de mayor vulnerabilidad, en el desarrollo de acciones en el campo físico, económico, social ecológico y cultural*

*“Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)*

Este programa exterioriza el interés de integrar las propuestas de desarrollo urbano con los temas sociales en los espacios de mayor vulnerabilidad. Esta articulación dio entre otros como resultados :

un sentido mayor de pertenencia, la apropiación de los espacios, el reconocimiento en el territorio y la ayuda del Distrito en sus necesidades, fortaleciendo el carácter ecológico, económico y de responsabilidad de todos, incluyendo a los actores vulnerables.

Lo anterior motivo por ejemplo la firma de contratos de infraestructura del Instituto Distrital de Desarrollo Urbano - IDU - con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud – IDIPRON -, en el marco de los cuales hasta el día de hoy, se apoyan las políticas de protección y resocialización de los adolescentes y jóvenes, a través de la enseñanza de oficios relacionados con el mantenimiento, mejoramiento, adecuación y la construcción, en proyectos vocacionales y productivos, para el desarrollo de programas de infraestructura vial, espacio público y corredores de movilidad alternativa como las ciclo rutas.

- **“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión”, Gobierno de Luis Eduardo Garzón, 2004-2008.**

El interés de este Plan de Desarrollo estuvo enfocado al reconocimiento e identificación de las condiciones económicas, sociales y ambientales necesarias para la participación de los actores sociales. El propósito fue brindar al ciudadano y en especial a la población en situación de pobreza, discapacidad, etc., un tratamiento especial y mejores condiciones de vida, reduciendo las condiciones informales e ilegales de trabajo, y brindándoles igualdad de oportunidades laborales para el desarrollo de sus competencias.

Las políticas establecidas en el eje social son un ejemplo de este interés por los derechos de la población excluida y vulnerable, dándoles importancia a todos los individuos que hacen parte en el territorio, y reconociendo su participación en la construcción de la ciudad.

## CAPÍTULO 1. EJE SOCIAL

### ARTÍCULO 6º. Objetivo del Eje Social.

*Crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, propiciando su inclusión social mediante la igualdad de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades, la generación de empleo e ingresos y la producción y apropiación colectiva de la riqueza.*

*“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)*

La política de alimentación que se había desarrollado desde administraciones anteriores fue fortalecida y los comedores comunitarios fueron complementados con mayores equipamientos que buscaron garantizar mayor acceso de la población a la alimentación, con el apoyo de los sectores públicos, privados y comunitarios. Así mismo, se convirtieron en espacios para la capacitación y promoción de la comunidad. Con el tiempo este programa ha sido reconocido por la comunidad como un lugar integrador de los procesos sociales.

De otra parte, es también importante el reconocimiento de la problemática de desplazamiento y su vinculación con fenómenos como el desempleo y la violencia, y su inclusión dentro de las políticas de bienestar, beneficiándose no solo en alimentación si no en diferentes programas como los de salud en general, capacitación en proyectos, etc.

Todas estas propuestas de carácter social, han permitido el reconocimiento de derechos y su protección por parte de las entidades públicas, brindando a la población un respaldo. Además

se han constituido en un avance hacia la equidad, reconociendo a los múltiples actores vulnerables y permitiendo diferenciar los alcances de cada programa, la inversión y los tiempos. De otra parte, un elemento articulador de estos programas ha sido “la familia”, referente que permite asegurar las acciones sobre todo a los niños y niñas, en el que se canalizan las intervenciones integrales asegurando la calidad de vida.

Finalmente, las estrategias de este Plan de Desarrollo se constituyen en la materialización de los objetivos y políticas del Eje Social.

## *ARTÍCULO 7º. POLÍTICAS DEL EJE SOCIAL*

### *PROTECCIÓN, PROMOCIÓN Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS*

*Se propenderá por la promoción, protección y restablecimiento de los derechos y prevención de las causas asociadas a su vulneración. Se dará prevalencia a los derechos de derechos e inclusión social de jóvenes, población adulta mayor y con discapacidad. Las políticas garantizarán el respeto de la diversidad étnica y cultural. Se privilegiarán acciones de sensibilización y afectación de imaginarios en torno a la garantía de derechos, la inclusión y la equidad.*

### *LA ALIMENTACIÓN COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL*

*Se avanzará progresivamente en la garantía del derecho a la alimentación con prioridad para las personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. En torno a este derecho se crearán espacios para la formación e integración ciudadana que faciliten y cualifiquen el acceso de las personas y las comunidades a las redes de servicios económicos, sociales y culturales.*

### *EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS*

*Se propiciarán las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las*

*niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad. Se reconoce a la familia como contexto primario de formación de la vivencia democrática y del desarrollo de los niños y las niñas, por lo que se privilegiarán acciones para su fortalecimiento.*

*Se adelantarán intervenciones integrales, interinstitucionales e intersectoriales para enfrentar problemas fundamentales que padecen los niños y niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad, en especial alimentación y nutrición, violencia intrafamiliar, abuso sexual y explotación laboral. Ello implica mejorar la calidad y ampliar el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media, a la salud, a la cultura, a la recreación y el deporte, atendiendo el contexto familiar que permita una sostenibilidad y permanencia de los niños y niñas en los servicios sociales.*

*Para la garantía de sus derechos concurrirán solidaria y corresponsablemente la familia, la sociedad y el Estado.*

## **JUVENTUD CON OPORTUNIDADES**

*Se aprovechará el potencial que representa la diversidad juvenil y se considerará como factor para la inclusión social en diferentes programas, creando oportunidades y alternativas afectivas, creativas, críticas, lúdicas, comunicativas, productivas, comunitarias, ecológicas y de construcción social de sentido existencial.*

*Se fomentará la formación y desarrollo de capacidades para asumir nuevos roles juveniles, la sexualidad y procreación responsables, la orientación vocacional y profesional, el reconocimiento de sí mismos, de otros y de la ciudad que contribuyan a la formación de sujetos éticos, estéticos, políticos y de derechos.*

*Se emprenderán proyectos y acciones para la prevención integral de problemas asociados con la violencia intrafamiliar, las infecciones de transmisión (ITS), el embarazo no deseado en adolescentes y el uso indebido de drogas; y para la promoción de la salud sexual y reproductiva, hábitos de vida saludable, orientación vocacional y ocupacional, identidades juveniles en el contexto de una cultura*

*de trabajo y productividad, formación artística, educación política y sistemas de participación.*

*Se creará la instancia para la formulación, implementación y gestión de la política pública de juventud a través de un Sistema Distrital, adoptando las políticas, estrategias, programas, y mecanismos de acción interinstitucional e intersectorial que contribuyan a la realización plena de los derechos de la juventud y a la disminución de todas las formas de desigualdad, inequidad, indiferencia, exclusión, violencia y discriminación contra los y las jóvenes.*

*Se implementarán mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial que permitan aunar esfuerzos para generar nuevos cupos en educación superior universitaria, técnica y tecnológica.*

## **EQUIDAD EN EL ACCESO DE SERVICIOS SOCIALES**

*Se avanzará hacia la garantía del acceso equitativo a los servicios sociales y públicos culturales, deportivos y recreativos. Se fortalecerá la participación autónoma de las personas y comunidades en el uso de los servicios y la participación comunitaria en la definición, seguimiento y evaluación de la política social con criterios de corresponsabilidad. Se dará atención prioritaria a grupos de población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, y especial atención a la población con discapacidad.*

## **VINCULACIÓN PRODUCTIVA**

*Se promoverá la generación de oportunidades para potenciar el talento humano mediante la educación formal y no formal, la promoción de formas asociativas para el trabajo, en el marco de la política de generación de empleo e ingresos y la creación de riqueza colectiva.*

*“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)*

## ESTRATEGIAS DEL EJE SOCIAL

### 1. CONSTRUCCIÓN PAULATINA DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL- SIPSS

*Como el conjunto de políticas, programas, arreglos institucionales y acciones públicas, privadas y comunitarias que prevengan y habiliten a aquellas personas, hogares y comunidades que, por su situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, no tienen o están en riesgo de perder niveles básicos de bienestar. El SIPSS, bajo la orientación del Consejo Distrital de Política Social –CDPS–, articulará los programas de acceso y permanencia a servicios sociales básicos, los programas de atención inmediata a población en situación de crisis, los programas de creación de capital humano, generación de empleo, ingresos y riqueza colectiva y los programas de protección especial a poblaciones en alto riesgo social. Todas las entidades del Distrito, en estrecha coordinación institucional, participarán con los programas que se proponen en este Plan, en la construcción del SIPSS y contribuirán a la puesta en marcha de la estrategia.*

### 2. GARANTÍA A LAS PERSONAS Y AL COLECTIVO SOCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL ALIMENTO

*Con prioridad en niños, niñas, los y las jóvenes, mujeres gestantes o lactantes, población adulta mayor y población con discapacidad. Las acciones de Emergencia Social tendrán una perspectiva de sostenibilidad que garantice la seguridad alimentaria a través de la adecuada y oportuna producción, provisión, almacenamiento, comercialización, sistema para atender más niños, niñas y jóvenes mediante la construcción de nuevos colegios, la ampliación y mejoramiento de los existentes, y la cooperación con el sector privado. Se transformarán los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más y mejor educación; se continuarán aplicando las pruebas de competencias para alumnos, la evaluación de instituciones escolares y docentes; se fortalecerán las bibliotecas culturales y comunitarias, especialmente las de aquellas localidades en las que los niños y las niñas tienen pocas oportunidades de acceso a la cultura; se promoverá la informática y la interactividad en las*



*instituciones, los estudiantes y los docentes. Los currículos serán pertinentes y estarán a tono con lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y la cultura como imperativo para una sociedad incluyente y productiva. Los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas serán innovadores, promoverán el uso de diferentes fuentes documentales y considerarán las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afro colombiana, indígena, raizal , Todo ello en dirección a mejorar la calidad de la educación*

### 3. SALUD PARA LA VIDA DIGNA

*Promoverá la garantía del derecho a la salud para todos y todas mediante la universalización progresiva de la atención integral con enfoque familiar y comunitario, respetando las diferencias según género, etnia, ciclo vital y credo religioso, y priorizando las intervenciones según tipo de trabajo, ubicación geográfica y situaciones especiales como la pobreza, la vulnerabilidad, el alto riesgo de enfermar, el desplazamiento y la discapacidad. Realizará intervenciones y acciones intersectoriales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida, las capacidades y las opciones de las personas y las familias para lograr comunidades y hábitat saludables. Fortalecerá la salud pública en la dimensión urbano-regional a partir de intervenciones estratégicas que modifiquen los determinantes del proceso salud-enfermedad. Se avanzará en el estudio para la creación de una EPS-ARS pública o mixta. Se fortalecerán la red pública, la calidad de los servicios y los procedimientos administrativos del Sistema de Salud de Bogotá.*

### 4. RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS E INCLUSIÓN SOCIAL

*Brindará especial atención a las poblaciones cuyos derechos han sido vulnerados, en especial a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, mediante acciones de protección y atención a las víctimas, de prevención y de restablecimiento de derechos, y de sanción a los causantes de su vulneración. Contemplará acciones de corresponsabilidad entre la sociedad, el Estado y la familia.*

*“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)*

Se evidencia la preocupación por el desarrollo de un sistema especial en los servicios, calidad y acceso a la salud. No obstante las anteriores administraciones habían avanzado en la materia, para esta administración el aporte es definiendo y fortaleciendo los actores que pueden tener acceso, teniendo en cuenta aspectos como el género, la etnia, el credo, etc.

De otra parte, con las estrategias sociales, se busca brindar las condiciones de equidad, de formación integral a todos los actores sociales, fomentando la participación social, económica, definiendo políticas y entendiendo, y asumiendo y creando una cultura de gestión en la que los actores sociales promueven una formación completa con base en lo aprendido en los programas sociales.

## *ESTRATEGIAS DEL EJE SOCIAL*

### *5. CERO TOLERANCIA CON EL MALTRATO, LA MENDICIDAD Y LA EXPLOTACIÓN LABORAL INFANTIL*

*Promoverá todas las estrategias, incluidas las relacionadas con la familia, tendientes a prevenir el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil y a atender y proteger a los niños y niñas víctimas de tales flagelos.*

### *6. BOGOTÁ CON IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES*

*Crearé condiciones para asumir la equidad de género como un valor mediante políticas públicas para las mujeres y la incorporación de una perspectiva de género en los planes y procesos de desarrollo del Distrito, sus localidades y su articulación con los ejes de Reconciliación y Urbano Regional. Formularé, pondré en marcha y evaluaré el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital. Se definirán políticas, estrategias, proyectos y mecanismos de acción institucional, comunitaria y organizacional que contribuyan a la realización plena de los*

*derechos de las mujeres y a la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.*

*Fomentará la participación social, política, económica y cultural de las mujeres en las instancias de decisión Local, Distrital, Nacional e Internacional.*

## **7. CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEO**

*Brindará oportunidades efectivas de formación integral y de generación de empleo e ingresos mediante la inversión pública y compromisos con el sector privado que posibiliten el desarrollo pleno de los talentos y capacidades de las personas, así como la generación de condiciones para la inclusión económica, productiva y social de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad, y para la formalización del trabajo y las actividades económicas. Promoverá el reconocimiento social de personas y oficios que permita la recuperación de la auto estima y la dignidad, la formación básica y la calificación técnica con posibilidades de acreditación de prácticas productivas, así como el desarrollo asociativo-empresarial con acompañamiento pedagógico y social de largo plazo.*

*Fortalecerá la gestión para la vinculación laboral de las personas y garantizará las acciones positivas contra la discriminación y el racismo en materia de empleo.*

*“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)*

Es así como el legado a la ciudad y a la siguiente administración parte de una inclusión social consolidada con espacios construidos y apropiados por todos los habitantes, además de actividades reconocidas en términos culturales metropolitanos, zonales y locales. Con lo anterior se ha pretendido que, para la población general en la

ciudad, estas actividades hagan parte del habitar, creando escenarios comunes con actividades incluyentes.

## 8. *ESCUELA CIUDAD Y CIUDAD ESCUELA: LA CIUDAD COMO ESCENARIO DE FORMACIÓN Y APRENDIZAJE*

*Hará de la ciudad y sus espacios lugares de formación y construcción de nuevos conocimientos que amplíen los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y personas adultas. Las empresas y organizaciones sociales y culturales serán convocadas para que hagan sus aportes para afianzar dichos aprendizajes. Las instituciones educativas se adentrarán en la Ciudad y la ciudad se reconocerá en ellas para permitir la inclusión, la comprensión, el goce y la apropiación de los diversos espacios urbanos y rurales con los que cuenta Bogotá.*

## 9. *CULTURA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL*

*Comprenderá acciones dirigidas a promover el desarrollo cultural y artístico de la población, articulando las políticas culturales étnicas con énfasis en los sectores de menores ingresos y las localidades con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad mediante la formación, la cualificación de públicos y el acceso a bienes y servicios culturales; a fomentar la creación y la circulación del arte, mediante la educación formal, no formal e informal, la investigación, los estímulos a las prácticas artísticas y la circulación de los productos; a estimular el desarrollo profesional y laboral de los diferentes agentes culturales y artísticos; y a consolidar y promover cambios en los valores, actitudes, hábitos y tradiciones de los habitantes de la ciudad con énfasis en la solidaridad, la equidad y la participación.*

## 10. RECREACIÓN Y DEPORTE PARA TODOS Y TODAS

*Promoverá la democratización de la recreación y el deporte a través del fortalecimiento de la participación, el uso y disfrute del espacio público, el deporte asociado y el buen uso del tiempo libre. Las políticas de recreación y deporte tendrán un enfoque poblacional, focalizarán la inversión del sector y promoverán el diseño e implementación de un sistema integral de recreación y deporte para Bogotá.*

*“Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)*

Vale la pena sin embargo resaltar que las políticas de inclusión desarrolladas en la ciudad no solo han sido de iniciativa de las administraciones distritales, sino que también en su desarrollo han influenciado presiones externas, tanto de los mismos interesados como de otras instituciones del Estado Colombiano.

Por ejemplo, en el año 2003 representantes de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) interpusieron una Tutela (Sentencia T – 724 de 2003) la cual fue fallada a su favor por la Corte Constitucional, y obligó a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del Distrito a desarrollar acciones afirmativas a favor de esta población, para que pudieran superar sus condiciones de exclusión social y económica, y así participar en condiciones de igualdad en la cadena productiva del reciclaje.

Por esta razón, en el año 2006 cuando se expide el Decreto Distrital 312, que establece el Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos, PMIRS, se contempla en el Título VII, la Política de Inclusión Social para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y en los artículos 75 a 80 se definen las estrategias a desarrollar por la Administración Distrital, en particular a través de la UAESP, para lograr la Inclusión Social de esta población.

Es entonces en desarrollo de esta política que en el año de 2006, la UAESP y la Universidad Distrital, en el marco del proceso de inclusión social del Programa Distrital de Reciclaje (PDR), suscribieron el Convenio 149 con el objetivo de crear el Centro de Reciclaje La Alquería para allí recibir, separar, clasificar y comercializar material potencialmente reciclable en la ciudad de Bogotá, proveniente de una Ruta Selectiva de Recolección. Convenio que ha sido desde la fecha administrado y operado por las organizaciones de recicladores ARB y ARAMBIENTAL y ARUB.

- **“Bogotá positiva: para vivir mejor”, Gobierno de Samuel Moreno Rojas, 2008-2011.**

Con el Acuerdo 308 de 2008, se adopta El Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, con el cual se busca “afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles....”

Lo anterior permite a la política social construir indicadores de logros que se generan al afianzar el bienestar social de todos los individuos y sociedades. Con esta política social no se solo busca identificar elementos de riqueza y empleo sino también de ambiente físico y arquitectural, salud física y mental, educación, recreación y cohesión social, contemplando a los actores que participan, disfrutan el territorio.

Para los programas en este periodo administrativo, el carácter social y los espacios donde la equidad es expresada con igualdad de oportunidades y disfrute de los derechos personales y colectivos, está materializado en desarrollo obras sociales de carácter humano, donde las personas son el principio y el fin, desde la perspectivas de los derechos y la inclusión.

## ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y DE ACCIÓN

*Equidad. El accionar de la administración reducirá los factores generadores de desigualdades injustas y evitables, que impiden o dificultan el acceso y disfrute de las oportunidades, a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias.*

*Solidaridad. El gobierno distrital promoverá que la sociedad, en un esfuerzo conjunto, acoja, privilegie e incluya en los beneficios del desarrollo a las personas y comunidades que se encuentran en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos.*

*Perspectiva de derechos. La acción pública se orientará a la promoción, reconocimiento, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos, de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad.*

*Diversidad. La administración distrital potenciará las capacidades de los grupos heterogéneos, reconociendo las particularidades étnicas, culturales, de edad, de sexo, identidad de género u orientación sexual, religiosa o política. En virtud de ello la política pública y la atención de las necesidades contendrán acciones afirmativas y se orientarán a desnaturalizar las discriminaciones.*

*Interculturalidad. El gobierno distrital le apostará a la construcción de la política pública de interculturalidad como proceso horizontal de entendimiento entre grupos étnicos y culturales, reconociendo y contribuyendo a la manifestación y aplicación de los diversos saberes, usos y costumbres.*

*Prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La acción de gobierno se orientará a reconocer, garantizar y restablecer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes, con especial énfasis en la*

*primera infancia. Lo anterior, en cumplimiento de la Ley 1098 de 2006, el gobierno distrital dará continuidad a la Política Pública Distrital de Infancia y Adolescencia ajustando sus componentes y ampliando su impacto.*

*“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. Samuel Moreno Rojas .2008-2011*

En este sentido, la política social beneficia a los habitantes en general, fortaleciendo los derechos humanos, siendo esta la aproximación de equidad, solidaridad, diversidad e interculturalidad. Además se consolida la educación como un derecho permanente y base del desarrollo democrático, económico y social, como estrategia para formar ciudadanos.

Respecto a la pobreza se menciona una estrategia de “erradicación gradual”. La administración se compromete al desarrollo de acciones integrales para impulsar la calidad y el acceso a la educación, la salud, la justicia, la seguridad alimentaria, el agua potable y el ambiente sano, así como al desarrollo de alternativas para la generación de ingresos, y para actuar sobre todos los factores desencadenantes de pobreza y garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia, con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.



## ESQUEMA DE ESTRATEGIAS PARA HACER CUMPLIR EL PLAN DE DESARROLLO

1. Optimizar las sistemas de información que contribuyen a reconocer, identificar y caracterizar las personas en condición de vulnerabilidad

2. Desarrollar los planes de acción afirmativas y demás acciones integrales que permitan reconocer, restituir y garantizar los derechos fundamentales de la personas, poblaciones, comunidades y sectores en condición de riesgo o vulnerabilidad. El Plan Integral de Acciones Afirmativas con sus programas, proyectos, estrategias, metas, rubros específicos, indicadores de gestión y resultados, que se formule en concertación entre las comunidades afrodescendientes y la administración distrital, en el marco de acuerdo 175 de 2005 de la política pública en beneficios de esta población, hará parte integral del presente Plan de Desarrollo distrital

3. La gestión social integral como estrategia para la implementación de la política social en el distrito, que promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo su particularidades territoriales y asegura la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y pone de presente el protagonismo de la población en los territorios.

4. Armonizar el aumento de cobertura en la prestación de servicios básicos con la satisfacción de estándares de calidad.

5. Eliminar de manera progresiva las barreras, físicas, económicas y culturales que impiden el acceso oportuno y equitativo a la vivienda y a los servicios sociales y ambientales.

6. Desarrollar programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres protegiendo el derecho a un territorio sano.

7. Adoptar las expresiones étnicas, sexuales y socioculturales de las personas como un eje articulador de derechos y deberes sociales, políticos y económicos.

8. Concentrar la gestión de suelo, financiación y demanda necesaria en la generación de vivienda de interés prioritario (50 smlmv) y garantizar el control efectivo a la ilegalidad y a la ocupación indebida de las zonas de riesgo no mitigable.

Estrategias  
"BOGOTÁ  
POSITIVA: PARA  
VIVIR MEJOR"

De esta manera se observa que las políticas de inclusión social de esta última administración se centran en promover el respeto, y la diversidad de grupos sociales tales como afro-colombianos, indígenas, migrantes rurales, gitanos, grupos etarios y de género, entre otros, por medio de programas educativos, culturales y artísticos que son reforzados por la política contra la discriminación en la ciudad.

Además se busca continuar con los programas de la pasada administración, se busca fortalecer la red pública en torno a los equipamientos de salud, educación, bienestar familiar, bibliotecas entre otros, garantizando la prestación en cada eventualidad, el énfasis se concentra en los grupos de riesgo como menores de 5 años, adolescentes gestantes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Lo anterior indica que el panorama de desigualdad, exclusión, contempla e intenta la recuperación de las redes sociales y el sentido debe encaminarse a la solidaridad y a los principios de la acción social. En esta dirección de pensamiento, la población excluida -no marginada- en tanto portadora de potencial para cambiar de estatus, puede adquirir la condición de ciudadanía con el concurso de la política social que señala la institucionalidad.



## Criterios para el análisis de las políticas de inclusión social y desarrollo urbano

Por Jennyffer Vargas Laverde

---

Existen diferentes herramientas teóricas y metodológicas para entender y apoyar el proceso de formación de las políticas públicas en sus distintas fases, razón por la cual muchas veces es confundido el análisis de las políticas públicas – APP – con la investigación en políticas públicas, la planeación de políticas públicas y la evaluación de políticas públicas. Sin embargo, se trata de cuatro procesos distintos no solo en sus objetivos sino en sus métodos.

En primer lugar, cuando se habla de *investigación* en políticas públicas se hace referencia a un proceso realizado generalmente por universidades o centros de investigación que lo que buscan es responder a grandes interrogantes y establecer verdades más no soluciones acerca de éstos, por ejemplo ¿cuáles son las causas de la migración del campo a la ciudad? Su preocupación entonces no es guiar el proceso de toma de decisiones sino desarrollar procedimientos estándar y generalizables a cualquier manifestación del problema estudiado, sin tener mayor importancia la posibilidad o no de su realización en la práctica.

En segundo lugar, se encuentra la planeación de las políticas públicas, tarea reservada a los agentes públicos y que, más que atender un problema en particular, se orienta a la preparación de planes que buscan solucionar en el largo plazo, y para el público en general, sistemas de problemas relacionados con temas específicos, como por ejemplo el espacio público, la seguridad ciudadana, el abastecimiento, etc.

En tercer lugar, se encuentra la evaluación de políticas públicas, la cual consiste en un ejercicio de análisis o valoración que permite modificar y mejorar cada uno de los procesos de la política pública al operar como un mecanismo de retroalimentación en el desarrollo de cada una de sus etapas (Ver Esquema). Sin embargo, generalmente con el término de evaluación se asocia la valoración que se realiza durante y después de la ejecución de las políticas públicas, reservando el término de análisis de las políticas públicas – APP – para aquella que se realiza ex – ante.

## ESQUEMA: ETAPAS DEL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA



Carlos Mattos habla de 4 momentos del proceso de la política pública y Charles O. Jones propone cinco etapas. El presente trabajo se inclina más por la distinción de Jones, a saber: la Identificación del Problema; la Inclusión en la Agenda Pública; la Formulación de la Política Pública; la Implementación de la Política Pública (puesta en marcha y ejecución); y la Terminación de la Política Pública (Que abre paso a una nueva política pública).

Así, aunque la evaluación es un proceso transversal que está presente desde el momento mismo en que se busca identificar el problema al cual se pretende dar solución, hasta el momento en el cual se da por finalizada la implementación de la política y comienza la definición de una nueva política, la evaluación ex – ante corresponde específicamente al análisis de políticas públicas – APP – y la evaluación ex – post al monitoreo y evaluación de impacto.

Bajo esta perspectiva, el APP responde a los cuestionamientos de ¿qué hacer frente a un problema? y ¿cuál es su probabilidad de éxito?, mientras que la *evaluación* de políticas públicas – EPP – responde a las preguntas de ¿qué tan bien se está implementando la solución? y ¿si la solución planteada fue la correcta? En otras palabras, el APP

busca dar soluciones alcanzables a problemas específicos en el corto o mediano plazo, y la EPP pretende juzgar el logro de los objetivos propuestos, tanto durante la ejecución de la política como al finalizar la misma. Es decir, el APP es prospectivo, mientras que la EPP es más retrospectiva, aunque posteriormente se puede constituir en la base de un nuevo APP.

Además, contrario a la *investigación*, el APP no pretende encontrar verdades a grandes interrogantes, ni hacer modelos generalizables o ciencia pura, sino que pretende guiar el proceso de toma de decisiones, a partir de métodos situacionales y flexibles. “Por su complejidad, se afirma que el APP no es una ciencia sino un arte o habilidad que se logra principalmente a través de la experimentación. En este sentido, los estudios de caso se constituyen en herramientas útiles en la medida en que ofrecen la oportunidad para que el estudiante aplique y afiance su comprensión de las técnicas usadas para el APP en un contexto concreto y de interés, en donde lo transmitido por el instructor cobra sentido” (Ordoñez, 2009).

De otra parte, el APP busca atender las demandas de grupos de interés específicos y no del público en general; se concentra en establecer los alcances del problema y sus posibles soluciones utilizando un método analítico mas no investigativo. El APP no finaliza con una descripción del problema (producto de la investigación), ni con un plan para dar solución a éste (producto de la planeación), ni con una valoración a partir del cumplimiento de indicadores (producto de la evaluación), sino con recomendaciones plasmadas en ‘working papers’, borradores de normas, memorandos, etc., para que los interesados en la política pública o los que inciden en su construcción (clientes concretos) puedan plantear soluciones propositivas a los problemas específicos que se presentan frente a casos concretos.

## 4.1

### El análisis de las Políticas Públicas

Teniendo en cuenta lo anterior, para el análisis de las políticas públicas de inclusión social y desarrollo urbano, el primer criterio a tener en cuenta es la adecuada **estructuración y delimitación conceptual del problema** que se quiere resolver. Sin embargo, esto es más sencillo de realizar cuando se hace una aproximación a casos específicos, ya que muchas veces cuando esto no se hace puede perderse el foco de la actividad y no cumplirse el objetivo del APP, que nos es otro que dar soluciones alcanzables a problemas específicos en el corto o mediano plazo.

Por ejemplo, una definición errada de problema es hablar en general de la pobreza o de la contaminación ambiental, ya que éstos son conceptos muy amplios, variables e indeterminados que deben ser debidamente contextualizados para que las políticas que se realicen para superarlos sean exitosas. Si se parte de un concepto errado o parcial de los problemas, de ahí en adelante las políticas comienzan a presentar fallas; solo son exitosas las políticas que se centran en problemáticas puntuales, y menos exitosas aquellas que no se focalizan.

Por esta razón, una adecuada identificación de los problemas en materia de inclusión social y desarrollo urbano sería hablar de bajos ingresos, altos gastos o pocas oportunidades laborales de una población determinada o de inadecuada disposición final de basuras, no separación en la fuente, etc. Solo de esta manera se facilitarían los ejercicios de delineamiento de objetivos, planeación de actividades, construcción de indicadores y medición de la gestión, resultados e impactos de las políticas desarrolladas para su superación..

De otra parte, un segundo aspecto a tener en cuenta en el APP es el **lugar que ocupan dichas políticas en la agenda pública**, es

decir, los intereses tanto de las administraciones, como de todos aquellos que intervienen en el proceso de dichas políticas públicas. Es una condición esencial la determinación de compromisos públicos y privados con el desarrollo de las mismas, lo cual implica procesos de sensibilización y de publicidad de los problemas que se pretenden resolver. “La cuestión no es saber si tal problema es ‘en sí’ político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor” (Müller, 2002: 65).

Dicho posicionamiento puede ser consecuencia de procesos de abajo hacia arriba, de la base social; o bien ser el resultado contrario, de arriba hacia abajo, siendo las administraciones (gobiernos pro-activos), los grupos de presión (partidos, movimientos o instituciones políticas), los grupos económicos o los medios de comunicación, los impulsores de éstas, a través de acciones abiertas y decididas o de actuaciones silenciosas y encubiertas que traducen el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y formulan el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas (Müller, 2002: 68).

En tercer lugar, debe tenerse también en cuenta el **planteamiento de alternativas de solución a los problemas identificados**, así como los criterios a tener en cuenta para la selección de la alternativa que finalmente va a ser escogida para cumplir con los propósitos trazados. Debe efectivamente darse este proceso de valoración, pensarse realmente en diferentes maneras para superar los problemas identificados, y tener el mayor grado de certitud en que las alternativas finalmente seleccionadas son las que más se ajustan a las condiciones específicas de los problemas identificados.

Se debe entonces con este proceso garantizar que las acciones planteadas correspondan efectivamente a un proceso de prospectiva, fundamentado en la observación de experiencias, en la determinación de necesidades, en la revisión de las acciones del pasado, en los requerimientos de la población objetivo, así como en sus expectativas.

Así mismo, como en las demás etapas del proceso de las políticas públicas, se debe contemplar que existe la participación plural, tanto de las administraciones como de los grupos de interés y de otros



actores en el desarrollo de las políticas. En el APP se debe cuestionar acerca del grado de participación y papel de los distintos actores en la formulación, y éste no debe responder solo a los intereses de las mayorías sino que debe tener en cuenta que las políticas públicas son procesos de mediación social, que en todo momento son influenciados por todos los agentes directamente e indirectamente implicados.

Esto implica la superación del concepto tradicional de las políticas públicas que las asocia con acciones que solo corresponden al Estado. Especialmente cuando se trata de políticas de inclusión social y de desarrollo urbano, se debe tener en cuenta que éstas son el resultado de una construcción singular, con valor y significados colectivos que comprometen la acción de instituciones públicas y privadas (que generalmente con sus recursos complementan los esfuerzos públicos dadas las amplias necesidades de la población) y donde los principales beneficiarios deben ser precisamente los excluidos o menos favorecidos.

Lo anterior es particularmente relevante a la luz de los valores y fines establecidos en la Constitución Política de 1991, según los cuales todo proceso de política pública debe ser *democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general* (Artículo 1), y debe *reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana* (Artículo 7), las riquezas culturales y naturales de la Nación (Artículo 8) y el respeto de la autodeterminación de los pueblos (Artículo 9).

Así, en el análisis de las políticas públicas de inclusión social y de desarrollo urbano debe tenerse en cuenta que es necesario en la determinación de alternativas de solución un proceso previo de negociación y concertación de los intereses de los diversos actores, “a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades de una población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social” (García-Canclini, 1998: 26). El éxito de estas políticas depende de esto, ya que si no se tienen en cuenta en la etapa de formulación los diversos actores que se beneficiarán o perjudicarán con éstas, su implementación tendrá constantes obstáculos y dificultades.

*“No se pueden ver las políticas públicas únicamente como un conjunto de estrategias organizacionales, sino que es necesario ir más allá para mostrar que las políticas públicas son un elemento de participación política... esta perspectiva permite ligar las políticas públicas a las dinámicas y a los actores de la política y a los procesos e interacciones que participan en la formación y evolución de la polity, es decir, de la forma como se gobiernan las sociedades humanas.”*

*(Roth, 2002:54).*

De otra parte, pero también en el marco del modelo político y económico vigente desde 1991, en todo APP se debe valorar el grado en el que, con la selección de la alternativa, la política contribuye al cumplimiento de los fines del Estado, es decir: *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo* (Artículo 2).

Finalmente, antes de dejar de hablar del APP es fundamental identificar los recursos con los que se cuenta para la ***puesta en marcha de las políticas***, es decir, el soporte o la estructura sobre la cual se proyectan las acciones a desarrollar, los recursos tanto económicos como humanos, técnicos, tecnológicos, etc. para la materialización de los objetivos propuestos (Meny/Thoenig, 1992: 171). Es en este aspecto que la previsión de alianzas público – público, público – privadas y privadas – privadas, adquieren gran relevancia.

No es suficiente con identificar adecuadamente el problema y seleccionar la mejor alternativa para su solución, si no se determinan los medios necesarios para su puesta en marcha. Se habla en este sentido de observar en el diseño planteado por el APP cómo se distribuyen y asignan las responsabilidades y cargas, es decir, si se dejan en la administración o se comparten con los demás actores de las políticas, y bajo que parámetros. Así mismo, resulta determinante

identificar tanto las competencias, capacidades, idoneidad, intereses y compromisos de los diferentes actores con la implementación, así como los mecanismos utilizados para dar a conocer a éstos los objetivos formulados y los resultados esperados con su actuación.

También resulta relevante en el APP el análisis del entorno en el cual se ponen en marcha estas políticas, la motivación al logro de los objetivos, su apropiación, así como el margen de maniobra que van a tener los ejecutores, ya que independientemente de la formulación existen circunstancias y posiciones que pueden alterar las rutas trazadas inicialmente, las cuales pueden ceder en la ejecución ante necesidades o intereses no contemplados en el momento de la formulación. Solo así se pueden establecer con mayor certitud los resultados esperados y las probabilidades para su realización.

No solo los ejecutores sino su interacción con los destinatarios, y las respuestas de éstos frente a las acciones desarrolladas, incluso las de aquellos que inicialmente no fueron identificados, condicionan las políticas públicas.

*“Los ejecutores y los destinatarios de las prescripciones no forman dos universos separados por lo que unos recibirán pasivamente las órdenes o sufrirán los cambios en silencio las intervenciones de los otros. Hay interacción, cambio y juego político. De la misma manera la estructura no sigue al proceso, sino que hay retroacción o sistema entre ellos. El propio decisor puede cambiar sus prescripciones o su teoría, sobre la marcha, ya que estas no tienen por qué mantenerse necesariamente, tal como eran en el momento inicial”.*

*(Meny/Thoenig, 1992: 172).*

## 4.2

### La evaluación de las Políticas Públicas

Una vez comienza la ejecución de las políticas públicas se deja de hablar de APP y comienza el proceso de evaluación de políticas públicas – EPP -. Se trata de la evaluación propiamente dicha, del proceso donde se mide la ejecución de las políticas, lo efectivo, la implementación en sí o la transformación de medios en resultados y la terminación de la política pública.

Lo que se pretende es verificar que efectivamente el proceso planeado se dé y permita el aprendizaje a partir de la experiencia realizada y la creación de una nueva política. Se trata entonces de un tipo de evaluación en la cual se observan no solo los insumos y la gestión de la política, sino también sus resultados y el impacto real de éstos en el tejido social, es decir, en la satisfacción de las expectativas de la población objetivo.

La terminación de la política pública no es más que el comienzo de una nueva política, teniendo en cuenta que el ciclo de las políticas públicas nunca termina. Al culminar la implementación de las actividades formuladas se hace un proceso de evaluación que sirve como retroalimentación y permite orientar la acción pública hacia otro aspecto que inicialmente no se ha considerado prioritario pero que, al desaparecer el problema anterior, puede encontrar un espacio en la agenda pública.

Para el desarrollo de esta etapa es que deben crearse indicadores (de insumo, de producto, de gestión, de resultados, de impacto, etc.) que alimenten un sistema de información que centralice la medición y monitoreo de los mismos, y el cual permita hacer análisis del proceso de las políticas públicas, durante y después de su ejecución, y a partir

de este hace recomendaciones que permitan optimizarlo.

*“La valoración de insumo se refiere a la evaluación de recursos financieros, de porcentajes con relación al presupuesto, de incrementos del gasto público, etc. La limitación de este enfoque es que no realiza un análisis del impacto social de las políticas públicas, hecho muy común en el sector público. La valoración de productos se centra en lo realizado conforme a los objetivos pero no tiene en cuenta si finalmente se dio solución al problema. Es una evaluación más completa que la anterior, pero aún limitada, pues no se cuestiona sobre la efectividad de éstos frente a las expectativas de la comunidad. La valoración de la gestión se trata de otro tipo de evaluación que se centra solo en la capacidad y eficiencia de las instituciones para el cumplimiento de tareas programadas. Observa la gestión en el plano interno de la organización y los analiza generalmente en términos cuantitativos.”*

*(Vargas, 2005: 28)*

Dichos indicadores o criterios deben ser adecuados, precisos, relevantes, prácticos, sensibles y asociados a criterios locales o regionales, para facilitar las comparaciones. En su construcción, al igual que en todo el proceso de las políticas públicas, debe existir la participación de todos los interesados, no solo los responsables de las políticas, sino de beneficiarios y agentes externos.

Es fundamental que en este proceso participen agentes externos ya que estos que tienen una visión más objetiva e imparcial de los procesos desarrollados, lo cual permite tener una valoración neutral de las políticas y tomar mejores decisiones en el futuro que hagan posible la generación de procesos más sostenibles en la gestión pública. Así mismo, se debe involucrar tanto a decisores como a beneficiarios o afectados, ya que cada uno realiza un tipo de valoración distinta.

Cuando la evaluación es realizada solo desde los afectados hacia los decisores, ésta se califica como una valoración de abajo hacia arriba, y por lo general se concentra más en los impactos reales de las políticas. Por el contrario, cuando la evaluación la hacen los mismos

responsables de la política pública, se habla de valoración de arriba hacia abajo, y generalmente hace un mayor énfasis en la observación de la destinación de los recursos destinados y no en su impacto social, de allí que la participación de ambos actores sea importante.

De otra parte, según Meny y Thoening la efectividad de todo proceso de evaluación depende, entre otros, del cumplimiento de las siguientes condiciones:

- La relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los decisores.
- La capacidad pluridisciplinaria de los evaluadores.
- La transparencia suficiente de la información administrativa.
- La pluralidad de órganos de evaluación.
- El trabajo en equipo entre evaluadores externos, formuladores, ejecutores y beneficiarios de las políticas, pues más que supervisar y auditar su objetivo debe ser el de suministrar adecuadamente la información generada por el proceso evaluativo para que se cumplan las expectativas de las políticas públicas.



## Conclusiones

---

A partir de la revisión de fuentes primarias y secundarias consultadas en esta investigación, se pudo concluir que los principios y fines del nuevo marco constitucional colombiano condicionan el desarrollo de toda política pública y han dado una nueva orientación a la acción tanto del sector público como del privado.

La inclusión de la fórmula “social” en la definición del Estado ha sido más que “una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”, y ha significado un cambio trascendental en el aspecto filosófico e ideológico de la organización social, política y económica de Colombia.

Como respuesta a los problemas de exclusión y desigualdad generados por los desarrollos industriales y postindustriales de los últimos decenios, el nuevo modelo otorgó diferentes competencias al Estado y a sus asociados para garantizar la realización de condiciones mínimas existenciales para todos, como una nueva expresión de la dignidad humana.

Se pudo observar que la Constitución no solo comprometió a las autoridades de la República sino a los particulares con la realización de los objetivos primarios del Estado, es decir, el bienestar general y la calidad de vida de la población. Se hizo así del ciudadano un sujeto activo y copartícipe de la realización del nuevo modelo de Estado.

Así, aunque el Estado conserva la dirección general de la economía y está facultado para intervenir y dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar a todas las personas, en particular las de menores ingresos, el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, los particulares fueron también sujeto de deberes y responsabilidades, siendo de manera particular la empresa considerada la base del desarrollo en la sociedad colombiana.

Lo anterior permite concluir entonces que todas las acciones tanto públicas como privadas en el Estado colombiano se encuadran dentro del concepto de una funcionalidad social y que las políticas públicas han dejado de ser la expresión de la clásica función de prestación de la Administración (Magaldi, 2007:13) y ahora comprometen a todos los sectores públicos y privados.

En este sentido, específicamente en relación con las políticas públicas de inclusión social, aunque el Estado sigue siendo responsable de su construcción, principalmente a través de las instituciones que tienen por objeto el desarrollo puntual de estas políticas, por la conexión de éstas con la realización de los principios, finalidades, derechos y deberes constitucionales, comprometen la acción de las demás instituciones del Estado, así como la de las organizaciones sociales y privadas que también hacen parte de sus formuladores, ejecutores y evaluadores.

En consecuencia, hoy se asiste a un escenario en el cual las políticas públicas de inclusión social se construyen a partir de dos dimensiones: la primera, en el contexto de las instituciones sociales del Estado creadas específicamente para este fin, y la segunda, en la articulación de éstas con los demás sectores, tanto públicos como privados, los cuales son igualmente responsables de su concreción.

Por esta razón, las alianzas público – público, público – privadas o privadas – privadas se constituyeron en el objeto de análisis de esta investigación y se estableció su utilidad, importancia y virtud para alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia, especialmente en los entornos urbanos, donde no solo es cada vez es mayor la población, sino donde se concentran los problemas más complejos de pobreza y exclusión que exigen una especial atención por parte de todos.



En efecto se determinó que los problemas de exclusión en los conglomerados urbanos han adquirido una nueva dimensión; hacen más referencia a la falta de oportunidades, al limitado acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de equidad, y a la privación de capacidades básicas que a la simple falta de ingresos (Sen, 2000), condiciones éstas que se ven agravadas por condiciones específicas de los territorios que las incrementan o perpetúan (precariedad e ilegalidad de las viviendas, falta de servicios públicos, inadecuada disposición de residuos, insalubridad, hacinamiento, mal uso del suelo, contaminación del aire, del agua y del ambiente, violencia social e intrafamiliar, abuso del alcohol y las drogas, estrés, desplazamiento forzoso, etc.)

Sin embargo, paradójicamente también se observó que al mismo tiempo son las urbes las que presentan las mayores oportunidades y potencialidades para superar este tipo de problemáticas. Son éstas las que cuentan con la mayor presencia de actores públicos, privados y sociales, por lo que éstos pueden y deben jugar un rol fundamental no solo en las acciones en cobertura de servicios públicos, saneamiento básico, vivienda segura, infraestructura, espacio público, movilidad, etc., sino en su articulación con todas las políticas del territorio (empleo, inclusión, equidad, género, educación, bienestar, infraestructura, movilidad, equipamientos, etc.).

Teniendo en cuenta lo anterior, se pudo establecer que en la actualidad el desarrollo urbano es entendido como el producto de la cooperación entre los actores locales (empresas, academia, centros de investigación, grupos sociales, gobierno, etc.) y la articulación de las acciones de todos con la planificación nacional y sectorial para garantizar la convergencia entre las iniciativas de desarrollo productivo y las de la inversión pública. Así mismo, que éste se concibe como un ejercicio de participación activa de la población en la toma, implementación y evaluación de las decisiones, a partir de sus propias realidades sociales, políticas, económicas y culturales.

La aproximación que se realizó a las nuevas teorías del desarrollo y de la gestión pública en esta investigación, así como la observación de las recientes acciones de los organismos de cooperación para el

desarrollo, corroboraron estos postulados. En ambos casos hubo coincidencia en que para lograr mayor competitividad económica, progreso, inserción internacional y mejores condiciones de vida en la población, se deben articular los esfuerzos de los sistemas productivos, ciudadanos, grupos, empresas, agencias e instituciones presentes en los territorios locales (Peters, 2004: 305), y que al mismo tiempo se deben dar a los territorios mayores capacidades de gestión y responsabilidades como fórmula para alcanzar el desarrollo a partir de sus particularidades; es decir, mayor descentralización, planificación estratégica y democratización participativa (González, 2004) para buscar la generación de ingresos propios de los organismos locales y permitir el desarrollo de alianzas que generen procesos de largo plazo que incorporen los conocimientos y experiencias de los diferentes actores con presencia en los territorios.

Por esta razón, la observación de las políticas de inclusión social y de desarrollo urbano de las últimas administraciones del Distrito Capital se hizo bajo esta perspectiva y en el marco de los postulados del nuevo modelo político y económico vigente desde 1991, puesto que tal como se observó en la primera parte de la investigación, este es el principio ordenador de toda política pública en Colombia.

A partir de esta aproximación se determinó que los objetivos, metas, políticas y programas de los Planes de Desarrollo de las últimas administraciones han tenido un enfoque de política social coherente con el modelo económico y político establecido en Colombia desde 1991 y planteado en las nuevas teorías del desarrollo y la gestión pública.

En efecto, se evidenció que en las distintas administraciones estuvieron presentes de una u otra manera estrategias de focalización, atención a la demanda, e inclusión social en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de la ciudad, desde enfoques administrativos de delegación de funciones y de coordinación interinstitucional para atender poblaciones y sectores sociales específicos. Estas introdujeron en sus políticas una orientación de deberes y responsabilidades ciudadanas más que de derechos que han acercado la ciudad al

desarrollo de un concepto de ciudadanía constructiva y copartícipe de la construcción física y sostenible de la ciudad.

Lo anterior, sin embargo, no ha significado una superación de los problemas de pobreza o exclusión social, sino que en el marco de un orden político, económico y social más justo, se ha avanzado en una nueva concepción de territorio donde los ciudadanos y ciudadanas se entienden como sujetos políticos de derechos, capaces de contribuir desde su conciencia y actuar ético, con el objetivo de crear una ciudad más equitativa, humana y sostenible. Tampoco se puede afirmar que este proceso ha sido el resultado aislado de las administraciones distritales o de la ejecución de sus planes de desarrollo. Se ha evidenciado que los avances han obedecido a otros factores que se han conjugado en el territorio; la Constitución Política de 1991 con su nuevo contenido dogmático, el nuevo Estatuto Orgánico de la Ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial, ciertos procesos mediáticos e intereses puntuales de organizaciones sociales y de particulares, han también incidido en esta transformación.

Por esta razón, la parte final de la investigación se concentró en el entendimiento del análisis de políticas públicas, el cual permite generar un aporte al desarrollo de estrategias que permitan fortalecer este proceso. Como se observó, el APP busca dar soluciones alcanzables a problemas específicos en el corto o mediano plazo, a partir del estudio de casos que se constituyen en herramientas útiles para atender las demandas de grupos de interés específicos, especialmente de aquellos que, sin ser parte del sector público, quieren tener una incidencia en los procesos de decisión de temas que los afectan.

De esta manera, la presente investigación termina constituyéndose más que en un marco teórico de las políticas de inclusión social y de desarrollo urbano, en un referente metodológico para orientar la acción de actores tanto públicos como privados comprometidos con los fines sociales establecidos en el nuevo marco político y económico. Este es ilustrado con dos estudios de caso específicos que permiten observar las dinámicas que han generado las nuevas teorías del desarrollo y la gestión pública en las acciones públicas, y la incidencia que han tenido en éstas otro tipo de actores.





## Recomendaciones

---

*“Las alianzas interinstitucionales entre agentes públicos y agentes privados tienen muchas utilidades. Permiten usar experiencias de otros, usar técnicas que otros han producido, que han construido con esfuerzo; aprovechar inversiones que desarrollan técnicas y conocimiento. Este tipo de alianzas permiten también construir relaciones de confianza indispensables para crear la visión colectiva... Mantener a la gente unida en un propósito es lo que logra la construcción de las alianzas. Ser generosos en compartir los resultados y humildes en reconocer las debilidades es parte muy importante de construir alianzas. Iniciativas como Bogotá, cómo vamos son también ejemplo muy importante de este tipo de alianzas y de lo constructivas que pueden ser.”*

*Claudia Lopez (2006)*

Este estudio ha demostrado que realmente es posible a partir de las políticas públicas de inclusión social y desarrollo urbano hacer realidad lo que está contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991. Es decir, que con la orientación adecuada todo el orden económico y social del Estado puede dirigirse al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, a la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, a la preservación de un ambiente sano, y especialmente a dar pleno empleo y a garantizar

el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos a las personas de menores ingresos.

Así mismo, como resultado de esta investigación se ha concluido que los estudios de caso se constituyen en herramientas útiles para el análisis de políticas públicas, por lo que se recomienda la realización de otros estudios de caso en los cuales se encuentren alianzas público – privadas o privadas – privadas que permitan complementar el referente metodológico iniciado por este trabajo, para que los particulares puedan tener una mayor incidencia en el desarrollo de las políticas públicas en los territorios y direccionar mejor sus recursos cuando intentan cumplir con los deberes que les impone el nuevo marco constitucional.

Aunque en esta investigación se observaron experiencias internacionales de alianzas público - público y público – privadas, solo se abordó la problemática de la exclusión social en Colombia desde dos escenarios específicos del desarrollo de la ciudad, el manejo de basuras (Secretaría de Hábitat) y la infraestructura (Instituto Distrital de Desarrollo Urbano), en los cuales además las alianzas fueron solo público – público o público – comunitarias.

Por esta razón, se propone observar otras experiencias nacionales e internacionales, no sólo en otros aspectos del desarrollo urbano (medio ambiente, educación, equipamientos, etc.) para observar específicamente la utilidad de las alianzas público - privadas, y privadas – privadas en el propósito de alcanzar los fines sociales del Estado en Colombia, sino también desde la perspectiva de los estilos de gestión que estas han tenido tanto desde el sector público como del privado.

En otras palabras lo que se pretende es aportar al conocimiento de los fundamentos de las alianzas público – privadas y privadas – privadas (APP), así como de las diferentes formas que estas pueden tomar, a partir de un enfoque teórico práctico apoyado en estudios de casos que permitan determinar rutas de acción para la formulación y gestión estratégica de APP, y en consecuencia de la Responsabilidad Social Empresarial. Todo esto con el objetivo de que las inversiones que los privados hagan en responsabilidad social complementen de manera

adecuada las políticas, planes, programa y proyectos públicos, en el marco de los fines sociales establecidos en el nuevo marco político y económico del país.

De esta manera se espera que los proyectos de investigación realizados contribuyan al fortalecimiento y crecimiento de los programas académicos de la Universidad, así como a la articulación de la investigación y desarrollo de la triada Universidad – Empresa – Estado.

Específicamente se puede avanzar en la estructuración inicial de los syllabus de unidades de estudio de un nuevo programa académico (pregrado o postgrado) dirigido a profesionales del sector público como privado que tengan a su cargo el desarrollo de relaciones interinstitucionales y la responsabilidad de llevar a cabo alianzas para el desarrollo de proyectos.

Dicho programa podría tener como objetivos no solo brindar formación teórica y práctica para la estructuración y gestión de alianzas público – privadas en Colombia, sino dar a conocer experiencias exitosas de APP a nivel nacional e internacional y ofrecer herramientas para la estructuración sostenible de APP teniendo en cuenta el manejo de riesgos y el desarrollo de estrategias que permitan el logro de resultados exitosos.

Las posibles unidades de estudio nucleares a ofertar serían:

- Las Alianzas Público- Privadas para el Desarrollo (APP).
- Fundamentos de las Alianzas Público - Privadas (APP) en Colombia.
- Experiencias de Alianzas Público- Privadas en Colombia y en el Mundo.
- Estructuración Financiera de Alianzas Público- Privadas (APP).

Las posibles unidades de estudio electivas a ofertar serían:

- Estructuración y negociación de contratos en las APP.
- Estrategias para la gobernabilidad de las APP.
- Gestión de grupos de interés claves.
- Gestión de la comunicación y manejo de medios.
- Sostenibilidad de las APP: mecanismos de rendición de cuentas (Construcción de indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación).

Se espera que este análisis contribuya al fortalecimiento del proceso de formación académica de profesores y estudiantes, y que consolide un compromiso en la inclusión de todos en los procesos de construcción de políticas públicas, de manera que se coadyuve en el desarrollo de las operaciones urbanas.



## Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), La hechura de las políticas públicas. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (1993) (Estudio introductorio y edición), La implementación de las políticas. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (1992) (Estudio introductorio y edición), El estudio de las políticas públicas. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.

Agranoff, R., y Tamayo, M. (1991), The Basic Social Services Agreed Plan: A preliminary IGM Repon. Papel inédito, Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Alberdi, Jokin / Rapaport, J. Desarrollo urbano. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 2000. En: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/70>

Araque R.. / Montero M. (2006) La Responsabilidad Social de la Empresa a debate. Icaria Editorial S.A. Barcelona. ISBN. 84-7426-861-3.

Baldassarre, A. (2001) Los Derechos Sociales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 180 p. ISBN. 958-616-541-8.

Bañón, R., y Carrillo, E. (1994), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).

Bardach, E. (1980), The Implementation Game. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Benecke, Dieter W. (2003) Economía social de mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina? Rio de Janeiro. En: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15526-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15526-544-1-30.pdf)

Boisier, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? En: Revista de la CEPAL. 2005. [www.allbusiness.com/public.../577277-1.html](http://www.allbusiness.com/public.../577277-1.html)

Bustelo, E., Minujin, A. (Eds.). (1998). Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Colombia: Santillana.

Castro J. (1998). “Descentralizar para Pacificar”, Ediciones Ariel.

Cohén D. / Murphy, J. ,et al (2009) Ética y Responsabilidad Social en el Marco de las Organizaciones. Universidad EAN. Bogotá. 170 p. ISBN. 978-958-8153-62-9.

Corredor C. (1999). “La Política Social en el Plan de Desarrollo” en: Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia, Volumen 18, Número 30, primer semestre de 1999. (Corredor, 1999: 105) “ (). Además, pese a que el modelo está dentro del marco constitucional de 1991 del “Estado Social de Derecho” y evidencia algunos indicadores favorables, los problemas sociales referidos a la desigualdad social y a la concentración de la riqueza se mantienen y agudizan.

DANE, El documento preparado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Banco Mundial, Fedesarrollo y algunas universidades. En el estudio también se actualizó el llamado índice Gini, el cual mide los niveles de desigualdad, que se ubicó en 0,59 puntos.

Dávila J. (2000) “Planificación y Política en Bogotá, la Vida de Jorge Gaitán Cortés. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.

Dror, Y. (1989), Public Policymaking Reexamined. New Brunswick. N. J., Transaction Publishers.

Dubois A.. Pobreza urbana y rural. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. 2000. En: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/174>

Elgue, M. (Comp.). (2008) Emprendedores de la Economía Social. Ediciones Ciccus. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad. Buenos Aires. 160 p. ISBN 978-987-9355-81-7.

Fundación Luis Vives. (2009) Revista de la Responsabilidad Social de la Empresa. N° 1 y N° 2. Versión Digital. En: <http://www.fundacionluisvives.org/rse/digital/2/articulos/39020/partes/1.html>

Gacitúa E., et al (Editores). “Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y Caribe”. FLACSO, Banco Mundial, 2000. En: [http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Exclusion\\_social.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Exclusion_social.pdf)

García S. (1980) Economía Social de Mercado. Ponencias del Simposio Internacional de Economía Social de Mercado. Universidad de Alcalá de Henares. Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Ediciones ESIC. Madrid. 184 p. ISBN: 84-7356-023-X.

González G. (2007) ¿Qué tan ética es la responsabilidad social empresarial y qué tan libre soy para ser responsable? Monografías de Administración. Universidad de los Andes. Bogotá. 131 p.

González J. y Fresneda O. (2004) (Coordinadores). “Evolución de los Principales Indicadores Sociales de Bogotá 1990-2003”. CID, Universidad Nacional de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Häberle, P. (2001) El Estado Constitucional; U.A. de México, Ed.: México D.F.

Hanf, K., y Toonen, A. J. T. (eds.) (1985), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers.

Hogwood, B. W., y Gunn, L. A. (1988), Policy Analysis for the Real World. Oxford, Oxford University Press.

Hogwood, B. W., y Peters, B. G. (1985), *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.

Jones, CH. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.

León N. et al. (2009) *Elementos para la interpretación de la Economía Social de Mercado en el contexto de las organizaciones*. Universidad de la Salle. Bogotá. 94 p. ISBN. 978-958-8572-01-7.

Lindlrom, CH. E. (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, MAP.

López A. et al. (2009) *Equidad y Desarrollo*. Universidad de la Salle. Bogotá. 466 p. ISBN. 958-929090-3.

López C. et al (2006) *Gobierno de las ciudades y política social en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá. 246 p. ISBN. 958-653-534-7.

Magaldi N. (2007) *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 180 p. ISBN. 978-958-710-238-3.

Mény, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Monnier, E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París, Editorial Economica.

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Traducción Jean-Francois Jolly – Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colombia.

Nakamura, R. T., y Smallwood, F. (1980), *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York, St. Martin's Press.

Nirenberg O.. (2006) Participación de adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación. Tramas Sociales. 1a. Edición. Buenos Aires. Paidós. 288 p. ISBN. 950-12-4539-X.

Ordoñez G. (2009) Métodos de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia – Columbia University.

Perilla L. Política Social y Construcción de Ciudadanía. El Caso de las Administraciones Mockus, Peñalosa y Garzón en Bogotá. Tesis FLACSO. 2006. En: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/718/1/Pol%C3%ADtica%20social%20y%20construcci%C3%B3n%20de%20ciudadan%C3%ADa...%20Leonor%20Perilla.pdf>

POT, Bogotá.

Portney, K. E. (1986), *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Puyana A. y Farfán, G. (2003) “Desarrollo, Equidad y Ciudadanía. Las Políticas Sociales en América Latina”, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, México.

Quade, E. S. (1989), *Análisis de formación de las decisiones políticas*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Resico, M. (2007) *La Economía Social de Mercado: Orígenes, relación con la DSI y sus implicancias actuales*. En: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/Resico\\_La\\_Econom-a\\_Social\\_de\\_Mercado.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/Resico_La_Econom-a_Social_de_Mercado.pdf)

Rose, R. (1984), *Understanding Big Government The Programme Approach*. London, Sage.

Roth A. (2002). *Las Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.

Ruiz/Ruiz, G.R. Introducción Metodológica sobre el Estudio de la Cultura por el Derecho Constitucional. In Constitución y Cultura. Retos del Derecho Constitucional en el siglo XXI Jornadas Celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado; T.I. Blanch, Ed.: Valencia, 2005, 9-32.

Sarmiento L. (1996) "Utopía y Sociedad. Una Propuesta para el Próximo Milenio", Fescol, Colombia.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. (2009) Las Alianzas Público – Privadas en el Desarrollo de Bogotá. Síntesis de Coyuntura. Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional /Dirección de Políticas Sectoriales. No. 91 Mayo 21. En: [http://www.sdp.gov.co/www/resources/coyuntura\\_91.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/coyuntura_91.pdf)

Simon, H. A. (1957), *Administrative Behavior*. Londres, McMillan.

Sommer, R./ Wenger R. / Wymann S. (2005) ¿Desarrollo rural a través de Alianzas Público-Privadas (APP)? *InfoResources Focus*. No 1/05. *Infoforest / Intercooperation, Info Service CDE / InfoAgrar*.

Starling, G. (1988), *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL., The Dorsey Press.

Stokey, E., y Zeckhauser, R. (1978), *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York, W. W. Norton Company.

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.

VV. AA. (1990-91), *Documentación Administrativa*, n.º 224-225, octubre-marzo. Monográfico sobre Políticas Públicas y Organización Administrativa.

Weimer, L. D., y Vining, R. A. (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. I., Prentice-Hall.

Yepes G. / Peña W. / Sánchez L. (2007) Responsabilidad Social Empresarial. Fundamentos y aplicación en las organizaciones de hoy. Universidad Externado de Colombia. 248 p. ISBN. 978-958-710-174-4.

\_\_\_\_\_ (1993) (Estudio introductorio y edición), Problemas públicos y agenda de gobierno. México, D. F. Miguel Ángel Porrúa.

## BIBLIOGRAFIA WEB

URL: [http://vinculando.org/sociedadcivil/innovacion\\_social/que\\_es\\_bogota\\_sin\\_hambre.html](http://vinculando.org/sociedadcivil/innovacion_social/que_es_bogota_sin_hambre.html)

Fecha de publicación: 30 de Septiembre 2006.

<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aBa020101--&m=a&e=A>

Fecha de consulta: 30 de Septiembre 2009.





## Anexos. Estudios de caso



### Presentación

La metodología de casos ha sido desarrollada por la Escuela de Negocios de Harvard y exitosamente aplicada por otras escuelas de negocios, siendo actualmente aplicada como herramienta exitosa para la enseñanza, la investigación y la extensión. Teniendo en cuenta lo anterior, así como el marco de señalado por la Misión y Visión de la Universidad EAN, en este trabajo de investigación se ha decidido diseñar y estructurar dos estudios de casos que sirvan de apoyo a los procesos pedagógicos, investigativos y de consultoría desarrollados por la Universidad, y que contribuyan a elevar la calidad académica de los programas ofertados.

Los estudios de caso que se exponen a continuación presentan a la comunidad académica narraciones documentadas de hechos reales que tienen como propósito de brindar herramientas para el análisis concreto de los conceptos y temas trabajados en la investigación.

A través de éstos los estudiantes se aproximan de manera crítica y desde diferentes enfoques a situaciones concretas de las experiencias de desarrollo urbano del Distrito Capital, específicamente de su Instituto de Desarrollo Urbano –IDU – y de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP–, adscrita a su Secretaría de Hábitat.

No se trata de casos en los cuales se deba decidir, sino de narrativas que permiten reflexionar entorno a la complejidad de realidades en las que intervienen diferentes actores y a partir de las cuales se pueden evaluar diferentes dimensiones: política, ética, empresarial, económica, social, etc.

Son estudios de caso de tipo análisis o también pueden calificarse como casos de segunda generación, con un nivel de complejidad intermedio, que tienen la intención de generar discusiones grupales entorno a hechos reales como herramientas pedagógicas para su aplicación en el aula.

## Guía para facilitadores estudios de caso

Se espera que estos dos estudios de caso sirvan para el desarrollo de las unidades de estudio del núcleo de competencias socio humanísticas, en particular para las de: Constitución Política, Ética y Responsabilidad Social, Colombia frente a los dilemas de la industrialización, Ciudad, Territorio y Nación, Hábitat Urbano, Urbanismo y Desarrollo, Sistemas Urbanos Contemporáneos, Gestión de Proyectos Urbanos y Liderazgo Social, entre otras.

### Introducción

#### Objetivo general

Revitalizar en los procesos de aprendizaje profesional a través de la reflexión en torno a los procesos de desarrollo urbano con inclusión social, en el marco del estudio de las unidades de estudio del núcleo de competencias socio humanísticas.

#### Objetivos específicos

- Fortalecer en los estudiantes las competencias básicas a partir del análisis de una narrativa y un marco contextual concreto.
- Desarrollar en los estudiantes el aprendizaje basado en problemas a partir de la aproximación a una situación particular de la realidad.
- Generar espacios de discusión en los que se pueden apreciar situaciones concretas y una diversidad de temas o problemas susceptibles de ser analizados desde diferentes ángulos.
- Fortalecer en los estudiantes la creatividad y las competencias de comunicación, interpretación, argumentación, manejo y aplicación

de la información en el proceso de construcción de argumentos válidos para la resolución de incógnitas y/o problemas que se presentan en el caso.

- Motivar la acción concreta a partir de la aproximación a situaciones reales que fortalecen las competencias para la toma de decisiones.

### Metodología para el desarrollo de los estudios de caso

- Presentación a los estudiantes de los objetivos de la estrategia pedagógica por parte del docente.
- Organización libre de los estudiantes en grupos para la lectura y desarrollo.
- Entrega y lectura de la narración del caso y de la contextualización
- Entrega de preguntas para responder en grupos.
- Discusión en grupo.
- Socialización en plenaria en la cual cada equipo presenta sus conclusiones y propuestas sobre el caso estudiado.
- El facilitador escribe los puntos claves en el tablero.
- Síntesis y conclusión.
- Evaluación.

## Criterios de evaluación de la ejecución de los estudios de caso

- Proceso de evaluación individual
- Proceso de evaluación colectiva.
- Pertinencia de las intervenciones.
- Respeto por las opiniones ajenas.
- Debate y argumentación de las respuestas a las preguntas.
- Conclusiones y recomendaciones para la elaboración y aplicación de futuros estudios de caso, en relación con los objetivos pedagógicos perseguidos.





### Misión

"Contribuir a la formación integral de la persona y estimular su aptitud emprendedora, de tal forma que su acción coadyuve al desarrollo económico y social de los pueblos".

### Visión

"Ser líder en la formación de profesionales, reconocidos por su espíritu empresarial".

Carrera 11 No. 78-47 Bogota D.C.  
Telefono: 5936464 Ext. 1469 - 1455  
Bogotá D.C. - Colombia - Sur América