



POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEMORIA 1940 - 2008

Seguridad, competitividad, movilidad y educación en Bogotá



POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEMORIA 1940 - 2008

Seguridad, competitividad, movilidad y educación en Bogotá

GABRIEL MISAS ARANGO Coordinador académico

Darío Alvis
Eliana Paola Barragán
Eduardo Corredor Gómez
Fernanda Espinosa
Mauricio Hernández Pérez
Carolina Mesa Ramírez
Germán Felipe Quevedo Sánchez
María Angélica Tamayo Plazas
Investigadores





CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (Designada)

YURI CHILLÁN REYES

Secretario General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

FRANCISCO JAVIER OSUNA CURREA

Director Archivo de Bogotá

GERMÁN YANCES PEÑA

Coordinador editorial

EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Diagramación

MÓNICA LILIANA REYES DUARTE

Diseño de carátula

MOISÉS WASSERMAN L.

Rector Universidad Nacional

CARLOS MARIO PEREA

Director IEPRI

GABRIEL MISAS ARANGO

Coordinador académico

Darío Alvis Eliana Paola Barragán Eduardo Corredor Gómez Fernanda Espinosa Mauricio Hernández Pérez Carolina Mesa Ramírez Germán Felipe Quevedo Sánchez

María Angélica Tamayo Plazas Investigadores

Primera edición 250 ejemplares Bogotá D.C. Colombia

ISBN: 978-958-717-124-2

© Alcaldía Mayor de Bogotá D.C:

Secretaría General - Dirección Archivo de Bogotá

© Universidad Nacional de Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Contenido

Presentación		13
Prólogo		15
Presentación gener	ral	25
Introducción gene	ral	33
Políticas públicas de seguri	dad	
en Bogotá, 1946-2007		
EDUARDO CORREDO MAURICIO HERNÁND		
Introducción		43
Metodología		45
Hacia una definici	ón operativa de seguridad	48
¿Qué entender por	política pública?	50
1. Crónica normativa de la	seguridad en Bogotá	
1.1. El legado histo	órico de la Violencia (1946-1958)	52
	institucionales del Frente Nacional la Seguridad (1958-1974)	57
de grupos gue	el tema de la seguridad, del establecimiento errilleros de segunda generación y ermado (1975-1990)	62
1.4. La institucion	alización de la seguridad (1990-2000)	71
	do: un nuevo siglo y nuevos retos le seguridad en Bogotá (2000-2007)	95
1.6. Breve reflexió de la estadístic	n sobre la seguridad en Bogotá a partir ca	111

Competitividad en Bogotá, 1950-2008

GERMÁN FELIPE QUEVEDO MARÍA ANGÉLICA TAMAYO	
Introducción	117
Servicios públicos	119
Acueducto	119
Energía eléctrica	128
Telecomunicaciones	137
Planeación	140
Planes de desarrollo	140
Perímetro urbano	146
Plan de Ordenamiento Territorial	148
Exportación de servicios educativos	150
Vivienda	152
Economía	163
Industria, comercio y servicios	163
Competitividad	176
Definición	176
Evolución de la competitividad en Bogotá	178
Conpes	180
Consejo Regional de Competitividad	185
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	186
Agenda Interna Regional	186
Priorización de apuestas productivas y otros documentos relacionados para alcanzar las metas del estudio Monitor	
(2008)	189
Conclusiones	194
Referencias bibliográficas	195

Historia de las políticas públicas de movilidad en Bogotá, 1948-2008

CAROLINA MESA DARÍO ALVIS

Introducción 201

1.	Bogotá años cincuenta: crecimiento y expansión	203
2.	Le Corbusier y la ciudad moderna en Bogotá	205
	2.1. Sistema vial	207
	2.2 La ruptura con el plan piloto	208
3.	Del tranvía a los buses: transformaciones en la movilidad	
	de una metrópoli naciente	209
	3.1. El fin del tranvía, 1948-1951	209
	3.2. Surgimiento de las empresas distritales de transporte	215
	3.3. Surgimiento de las empresas privadas de transporte	
	colectivo urbano	217
4.	El Estado, el Distrito Capital y las políticas del transporte	221
	4.1. Contexto institucional de la política pública de	
	transporte en Bogotá 1950-2008: entre lo distrital y lo nacional	221
	4.2. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte	224
	4.3. Corporación Financiera del Transporte	226
	4.4. El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte	227
5.	Infraestructura vial, transporte y modelos de ciudad	234
	5.1 Nuevos planes de infraestructura para Bogotá, 1958-1961.	234
	5.2. Infraestructura y barrios: algunas obras ejecutadas	237
	5.3. Planes de infraestructura, 1961-1980	238
	5.4. Congestión en el centro de la ciudad	238
	5.5 Plan de estructura para Bogotá, 1974	239
	5.6. Corredores para troncales de bus con carriles exclusivos: una solución vial al problema del transporte	242
	5.7 Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2000	243
	5.8 Decreto 469 de 2003: una revisión del POT	246
	5.9 Plan Maestro de Movilidad 2006 (PMM)	246
6.	Las empresas privadas de transporte colectivo: un sistema	
	desregulado de transporte	248
	6.1. Problemática del transporte urbano en Bogotá.	249
	6.2. Número de empresas y evolución del parque automotor de vehículos de servicio público en Bogotá, 1950-1980	250
	6.3. Estructura de la propiedad de las empresas de transporte	255

	6.4.	Efectos del diseño del sistema de transporte particular en la movilidad bogotana.	257
	6.5.	Empresas transportadoras privadas: las huellas de su permanencia.	261
7.	Políticas	s de regulación del transporte colectivo privado	265
	7.1.	Decreto 2781 de 1950 -libertad de rutas- y Ley 15 de 1959 Intervención del Estado en el transporte	9. 266
	7.2.	Tarifas y evolución del subsidio al transporte público	272
	7.3.	Congelamiento del parque automotor de transporte público en la administración de Jaime Castro	281
	7.4.	El pico y placa	286
	7.5.	El día sin carro	288
	7.6.	Los decretos de reestructuración del transporte urbano colectivo de la administración de Antanas Mockus	291
8.		ivatización del servicio de transporte al surgimiento de lenio: un nuevo sistema de transporte para Bogotá	294
	8.1	Empresa Distrital de Transportes Urbanos	295
	8.2.	Consecuencias de la privatización del transporte en Bogotá: reformulación de los sistemas de transporte	306
	8.3	Transmilenio: una política de construcción de sistemas o transporte para Bogotá	de 308
9.	El metro	de Bogotá: un proyecto inconcluso	323
	9.1.	Los primeros debates	324
	9.2.	El metro sigue en pie: el tren urbano	327
	9.3]	Proyecto del sistema metrobús	328
	9.4	La primera línea del metro en el marco del nuevo Sistem Integrado de Transporte	1a 329
10.	Conclusio	ones	332
Ane	exos		334
Bibl	liografía		341
		es políticas públicas de educación 940-2007	
		NDA ESPINOSA A PAOLA BARRAGÁN	
		oducción	347

Políticas públicas de educación, 1940-990: hacia la cobertura total	357
Cobertura	357
Infraestructura	371
Cualificación docente	378
Funcionamiento de las instituciones	385
Currículos	395
Políticas públicas de educación, 1990-2007: buscando la calidad Plan de desarrollo físico, económico y social del Distrito Especial	398
de Bogotá, 1991-1992	399
Plan de desarrollo Prioridad social, 1993-1995	401
Plan de desarrollo Formar ciudad, 1995-1998	411
Plan de desarrollo Por la Bogotá que queremos, 1998-2001	424
Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado, 2001-2004	430
Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, 2004-2008	440
Consideraciones finales	450
Bibliografía	452
Anexos	461
A manera de conclusión	491
Referencias bibliográficas	497
Anexos	
Anexo 1. Principales hallazgos en fuentes primarias	501
Anexo 2. Comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá y alcaldes	503
Anexo 3. Inversión directa en el fortalecimiento de la Policía Metropolitana. Fondo de Vigilancia y Seguridad, 1993-2000	506
Anexo 4. Bibliografía comentada sobre seguridad y políticas públicas de seguridad	507

Presentación

La Dirección Archivo de Bogotá al abordar el tema de las políticas públicas, busca conectar la memoria histórica de la ciudad con el diario acontecer de la Administración Pública actual, a efectos de proporcionar antecedentes sólidamente construidos a quienes tienen la inmensa responsabilidad de tomar las decisiones sobre el futuro de la ciudad. Así, en esta primera oportunidad, en convenio con los especialistas del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. ha documentado y contextualizado temas cruciales para la Bogotá del siglo xxI: Movilidad, seguridad, competitividad y educación, ejercicio que se ha cristalizado en el tomo que hoy tengo el gusto de presentarles, titulado Políticas públicas y memoria 1940-2008. Seguridad, competitividad, movilidad y educación en Bogotá.

La Memoria Viva, proyecto de la Dirección Archivo de Bogotá, es un concepto que engloba la memoria de la Administración, de sus instituciones, de sus agentes, al lado de la memoria de sus ciudadanos, sus grupos sociales, sus formas de asociación y sus modos de registro del acontecer de la ciudad. Así, características democráticas como la pluralidad y la diversidad, reconocidas para todo el país por la Constitución de 1991, se garantizarán para la memoria y el registro de los procesos políticos, sociales, culturales e históricos de la ciudad en todas sus épocas.

De esta forma, se desarrolla la idea de que la Memoria no viene dada por un grupo social específico, sino que ella es –debe ser- una construcción colectiva en cuya producción interviene quien la busca, quien la produce, quien la lee, quien la interpreta, quien la investiga y quien la usa. En esta perspectiva, un archivo no es un repositorio lleno de huellas documentales de la Administración, sino una máquina diseñada para recordar, para hacer memoria. Sin embargo, esa memoria no está ahí, a la vuelta de la página; es necesario reconocerla, organizarla, ponerla en perspectiva, dotarla de un contexto que ayude a explicar su existencia política e institucional.

Se podría pensar que este tratamiento de los documentos y de los temas es un lujo que nos podemos dar. No hay tal, estos trabajos son herramientas de fundamental consulta para quienes desarrollan sus labores en la Administración puesto que una de las carencias con las que se encuentra el funcionario público de cualquier rango al ejercer sus funciones, es la ausencia de información adecuada que le permita comprender la responsabilidad histórica de

su función. Cuando se posesiona, encuentra los informes de sus antecesores y, en el mejor de los casos, algunas prospectivas –por lo demás alarmantesque dibujan a mano alzada los retos que deberá asumir en el inmediato plazo. Esto, más su saber y la memoria de su secretaria son, a lo sumo, sus herramientas de trabajo.

En mi consideración, la memoria es una dimensión de la política que no se puede ni se debe soslayar puesto que nos asiste la responsabilidad de gobernar con la mayor certidumbre posible, con la mayor seguridad para la ciudadanía y para los recursos públicos. No es por medio del ensayo y del error como se llega a la solución de los problemas. Por ello, el funcionario debe contar con la mayor cantidad posible de referencias acerca de los temas que la ciudadanía y la Administración le han encargado, por lo que el tipo de trabajos aquí presentados resultan de gran valor.

Esta compilación de decisiones de diverso nivel sobre un tema específico dota a los funcionarios responsables de una perspectiva de orden histórico que lo ubica en un marco referencial ilustrativo del tratamiento que en el pasado ha recibido el tema a su cargo por parte de sus antecesores. Pero no solamente son los antecedentes administrativos del tema, también se trata de contar con una visión acerca de su complejidad, de la incidencia que los cambios tecnológicos han tenido sobre él, de los condicionamientos que las nuevas formas políticas le han impuesto, del entrecruce con temas similares, de las formas como en el pasado se han conseguido recursos internacionales para su desarrollo y, en fin, sería interminable en la enumeración de los beneficios que le brinda al sector y al funcionariado contar con una perspectiva histórica institucional de su tema misional.

Saludo este esfuerzo que nutre nuestra memoria institucional, le auguro una gran acogida, no solamente entre los funcionarios, sino entre los estudiosos de la política y de la Administración de nuestra ciudad y espero que en los próximos meses y años se sigan elaborando más trabajos de este corte sobre otros temas igualmente importantes para la Ciudad.

Yuri Chillán Reyes Secretario General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Prólogo

De la misma manera que a través de la memoria recordamos las cosas más importantes para nuestro diario vivir, creemos que es fundamental provocar la memoria a través de la pregunta simple ¿qué se ha hecho en Bogotá en materia de...? Con el objetivo de recuperar, estructurar y presentar al servicio de la Administración, del conocimiento de la ciudad, de los investigadores interesados y del ciudadano común todos aquellos raciocinios, ideas, proyectos, acentos, discursos, novedades, normas, entre otros, de todo aquello que se ha entendido como política pública.

Esa pregunta simple ha permitido explorar y evidenciar los cambios formales, leves o radicales que en materia de un tema ha tenido la ciudad en las últimas décadas. Se recuerda para tener claro de dónde se viene. Esa premisa es fundamental para la Administración Pública empeñada, a veces, en fundar el mundo cada cierto tiempo. La memoria de las políticas públicas nos coloca en el escenario de acción del Estado para ver en perspectiva, a través de esta herramienta, la manera como la institucionalidad distrital ha tomado las decisiones sobre un tema o una materia.

Con este objetivo, la Dirección Archivo de Bogotá de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. suscribió con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales el convenio de cooperación 2215100-526-2009 con el objeto de diseñar y elaborar estas herramientas conceptuales para enriquecer la memoria institucional de Bogotá y de su Administración. Por otra parte, es importante señalar la importancia del Archivo de Bogotá en tanto fuente documental viva, útil para investigadores y todos los que tengan por objeto de estudio las problemáticas de la ciudad, teniendo en cuenta la dinámica del Archivo en lo concerniente a la preservación de la memoria capitalina. Este trabajo se inscribe en el constante interés de esta entidad por actualizar y disponer la información de manera efectiva, tanto para los investigadores y estudiantes como para el público en general.

El documento pretende, a la vez, constituirse en aporte a la divulgación del patrimonio documental de la ciudad a través del desarrollo de investigaciones históricas y la publicación de textos que conduzcan a la elaboración de la memoria institucional del Distrito Capital. Esta labor ya la emprendió el Archivo de Bogotá y se ha materializado mediante la publicación –hasta el momento– de una serie de dieciséis historias institucionales (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB–, Caja de Vivienda Popular, Secretaría

Distrital de Salud, Fondo de Ventas Populares (hoy Instituto para la Economía Social Ipes), Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –Idpac–, Empresa Distrital de Transportes Urbanos –Edtu–, Caja de Previsión Social, Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital –Favidi–(hoy Foncep), Secretaría de Obras Públicas, (hoy denominada Unidad Administrativa Especial de Reparación y mantenimiento de la Valla Vial) Contraloría de Bogotá D. C, Hospitales de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Instituto Distrital de Cultura y Turismo –IDCT–, Empresa de Aguas y Alcantarillado de Bogotá –EAAB–, Historia Institucional Localidades y Orquesta Filarmónica de Bogotá –OFB–). A lo anterior se suman otras importantes publicaciones elaboradas por la institución, como la Colección Historia Urbana y la Biblioteca de Bogotá, entre otras.

El convenio interinstitucional del cual hace parte el presente texto se enfocó en el estudio de cuatro sectores considerados importantes para la comprensión del desarrollo de la capital: seguridad, competitividad, movilidad y educación.

Políticas públicas de seguridad para Bogotá. El tema de Seguridad genera la mayor influencia sobre la opinión pública, teniendo en cuenta esta característica, se aprecia en el desarrollo de este estudio que la importancia del tema en las prioridades de la ciudad aumenta en términos institucionales y normativos con el paso del tiempo.

Se toma como punto de partida el año de 1946 cuando se llevó a cabo la creación de la comisión redactora del primer Código de Policía para la ciudad de Bogotá, esta vez autónomo del Código de Cundinamarca, y con lo cual se adelantó una de las reformas más importantes para el municipio, tanto en el orden administrativo como en el funcional, de una de las entidades más importantes de la época, encargada de velar por el orden interno en lo concerniente al cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y los decretos, con el alcalde a la cabeza, quien actuaba como jefe de la administración pública, ejecutor de los acuerdos del Concejo, agente inmediato del gobernador y jefe superior de policía.

En 1948 se inició el proceso de estructuración para su fortalecimiento como institución técnica y ajena a toda actividad política, a raíz de los sucesos del 9 de abril. Fue hasta 1955 cuando empezó el proceso de nacionalización de la Policía con la creación institucional de 3 divisiones: la Policía Vial, la Caja de Sueldos de Retiro y el Fondo Rotatorio. La primera se creó mediante el Decreto 2856 de 1955, cuya misión inicial consistía en apoyar y colaborar en las emergencias que se presentaban a diario en las carreteras. Mediante el Decreto 417 se creó la segunda división, concebida como un instituto autónomo y descentralizado con patrimonio independiente, cuyo fin era desarrollar los planes de seguridad social asignados por el gobierno nacional. Finalmente, mediante el Decreto 5 de 1957 se creó el Fondo Rota-

torio como un organismo de apoyo logístico con capital propio, personería jurídica y de carácter oficial.

Después de este proceso de nacionalización, podría hablarse de una especialización de la función de policía judicial entre 1964 y 1966 mediante los Decretos 1726 y 1667, los cuales establecieron las competencias en materia de policía judicial tanto para la Policía Nacional como para el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Durante la administración del alcalde Virgilio Barco Vargas (1966-1969) se abrió paso a una medida que incorporó al sector de seguridad el concepto de emergencia a través del Acuerdo 17 de 1969 mediante el cual se creó el Comité Asesor de Urgencias y se constituyó el Fondo Especial de Emergencias.

Con el Decreto 1134 de septiembre 7 de 1974, el Alcalde Mayor de Bogotá creó el Consejo Distrital de Seguridad con el objeto de hacer cumplir las políticas e instrucciones impartidas por el Consejo Nacional de Seguridad. Las actividades de ese Consejo Distrital estaban orientadas a analizar los diferentes aspectos de la seguridad interna del Distrito Especial de Bogotá, recibir, evaluar y procesar los datos criminológicos de acuerdo con la división territorial de las alcaldías menores y estaciones de policía, estudiar la aplicación de medidas de emergencia y formular recomendaciones y planes de acción, intercambiar información de seguridad con organismos similares de orden nacional, y coordinar, con las entidades industriales y comerciales, juntas de acción comunal y demás agrupaciones cívicas, el cumplimiento de las normas de vigilancia.

Durante la década de los ochenta en la ciudad se presentaron problemáticas asociadas al terrorismo y a la violencia política, razón por la cual la alcaldía expidió una serie de normativas conducentes a la prevención de situaciones que atentaran contra el orden público. Además, en el capítulo se resalta una progresiva institucionalización del tema de seguridad como efecto de la Constitución Política de 1991, en tanto se estimuló la creación de instituciones que permitieron ejercer funciones de seguridad en la capital, así como otras entidades y espacios en los que la seguridad fue motivo constante de preocupación. Por otra parte, en lo referente a atención, prevención y mitigación de emergencias se resalta el interés por crear mecanismos (programas, planes y proyectos) que favorecen la seguridad de los habitantes ante catástrofes naturales.

En términos generales, en el estudio de la política pública de seguridad en perspectiva histórica, podrían destacarse cinco periodos que dan cuenta del nivel de incidencia de los acontecimientos de orden nacional sobre lo urbano-distrital y la incidencia de los mismos en la generación de políticas públicas.

Un primer periodo (1946-1958) que podría identificarse como los antecedentes o el legado histórico de la violencia, y principal manifestación urbana

en lo sucedido el 9 de abril de 1948, trayendo consigo un proceso de depuración del cuerpo policial. Un segundo periodo (1958-1974) en el que el Frente Nacional llevó a cabo la disposición de normativas en materia de seguridad a escala nacional, pero con incidencia en el orden regional y local, especialmente en el manejo del orden público. El tercer periodo (1975-1990) cuando se organizaron las guerrillas de segunda generación, como el M-19 cuyas acciones tuvieron gran incidencia en el ámbito urbano. Asimismo, durante la década de los ochenta hizo aparición el fenómeno del narcotráfico con acciones de terrorismo que trajo consigo notables efectos sobre la seguridad de los capitalinos. El cuarto periodo (1990-2000) podría denominarse pendular, caracterizado por un aumento inicial de los indicadores de violencia y seguridad distrital y su posterior declive gracias a la aparición de nuevas medidas en la materia y a una mayor institucionalización y concientización sobre el tema.

Herramientas como los planes de desarrollo exigidos a los alcaldes se convirtieron en instrumentos formales apropiados para que la seguridad ocupara un lugar privilegiado en la administración de la ciudad, sucediéndose así un prolífico aumento en las acciones, programas, iniciativas, creación de nuevas instancias y el fortalecimiento de las ya existentes, especialmente en el terreno de la seguridad ciudadana.

El último periodo (2000 - 2007) puede considerarse como de nuevos retos al Distrito en materia de seguridad, debido a la especialización del delito, por lo que las herramientas para hacerle frente exigen ajustes en pro de su eficiencia. Frente a esta situación se mide la capacidad institucional para responder a las necesidades de la ciudadanía en la materia y su capacidad para brindar soluciones, eliminar o mitigar situaciones problemáticas.

Lo anterior permite identificar la seguridad como una problemática dinámica, la cual cobra diferentes sentidos con el paso del tiempo. La capital ha pasado de atender o hacer frente a la conservación del orden público interno, a atender situaciones de emergencia producto de catástrofes naturales o derivadas de la acción del hombre y que a la vez se encuentran asociadas a circunstancias que proceden de la situación política, social y económica del país, como la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia común, el terrorismo, el conflicto armado, entre otras. Si bien el tema de seguridad suscita debates, la información aquí presentada es apenas exploratoria, esperando con esto que a futuro se sucedan trabajos de profundización y análisis pormenorizados en la materia.

Se tomaron como fuentes imprescindibles de consulta los documentos oficiales (Anales del Concejo, Registro Municipal, Registro Distrital y Régimen Legal de Bogotá) para identificar algunos de los cambios registrados en la legislación y la normatividad en la materia, sobre la base de que el Concejo Distrital, en cuanto al tema de seguridad, cuenta con una función específica

consistente en acompañar a la administración en lo concerniente a la formulación, ejecución y monitoreo de una política municipal de seguridad y reducción del crimen. La información proveniente de documentos oficiales fue sistematizada, clasificada y analizada en una base de datos que la agrupó bajo diez categorías analíticas: Policía, Prevención y atención de emergencias y desastres, Orden público, Convivencia y seguridad ciudadana, Bomberos, Violencia política, Establecimientos carcelarios, Vigilancia y seguridad, Defensa civil y Otros temas.

Políticas públicas de competitividad para Bogotá. El estudio sobre el sector Competitividad que, más que ser un sector de la economía, es resultado de una serie de sinergias sectoriales que permiten que hoy Bogotá esté dentro de las 10 mejores ciudades de América Latina en esta materia¹.

El estudio muestra varios aspectos que fueron la antesala al desarrollo competitivo de la ciudad. En primer lugar están los servicios públicos, que con su evolución dieron paso al desarrollo de industria y servicios generando empleo y mejoras en la capital. En segundo lugar, está el tema de los planes de desarrollo que son la directriz institucional que va a marcar la pauta de crecimiento de la ciudad, sus proporciones y el límite de tiempo. Luego se hace un recuento de algunas variables macroeconómicas, entre ellas el PIB y el empleo, con el fin de ilustrar cómo la ciudad llegó a la actual especialización en manufacturas y servicios tanto financieros como profesionales. Finalmente se señala el avance de las organizaciones nacionales y distritales en este sector, se destacan sus esfuerzos, los cuales desde los años noventa se han orientado hacia la consolidación de una ciudad con crecimiento económico sostenible y altamente competitiva.

Adicional a la breve explicación temática expuesta, vale la pena señalar que este resultado es producto de una metodología tanto de selección de investigadores como de añadido marco general para el estudio, la cual se adaptó a cada uno de los temas. El trabajo se hizo fundamentalmente a partir de documentos del Archivo de Bogotá, así como a través de fuentes secundarias. Como complemento a este estudio, se escribieron cuatro monografías extensas, que recogen en detalle los resultados de la investigación, y que pueden consultarse en el Archivo de Bogotá. Cada una de estas monografías contiene estadísticas, fotos, mapas y citas puntuales que llevaron al resultado que a continuación se presenta y el cual se espera incentive a futuros investigadores a consultar el Archivo de Bogotá.

Políticas públicas de Movilidad para Bogotá. El estudio de movilidad se inicia en la década de los cincuenta, en el periodo más álgido del crecimiento urbano, cuya dinámica se relaciona directamente con los dos fenómenos que

¹ En 2008, la revista *América Economía Intelligence* lo reconoció así en su ranquin de mejores ciudades para hacer negocios.

se abordan posteriormente: los inicios de la planeación urbana enmarcada en el urbanismo corbusiano, y la transición entre el sistema de transporte basado en carros de tranvía y el bus urbano. Luego se profundiza en el sistema de buses, particularmente en el análisis del surgimiento y evolución de las empresas privadas de transporte, y su efecto sobre la movilidad urbana. También se aborda el tema de la infraestructura vial y los modelos de ciudad desde la perspectiva de los sistemas de transporte, lo que permite señalar problemáticas de larga duración, como la congestión vial y los tiempos prolongados de desplazamiento. Finalmente, se realiza una reconstrucción del contexto institucional de la política pública en el área de movilidad, se exponen las políticas más importantes desde 1950 hasta 2010, enfatizando en la construcción, actualmente en curso, de un sistema de buses articulados con carriles exclusivos: Transmilenio.

El proceso de reconstrucción histórica de las políticas públicas y su impacto en este sector estuvo guiado por tres variables a través de las cuales se recopiló la información documental y bibliográfica: transporte, contexto institucional de la política pública e infraestructura. La primera variable se expresa en dos dimensiones: transporte colectivo público y transporte colectivo privado. Al respecto se abordó la relación entre ambos sistemas y, en especial, la preeminencia del primero, lo cual constituye uno de los aspectos más significativos de las problemáticas del transporte, recurrente a lo largo del periodo estudiado. En cuanto al análisis del contexto institucional, se destacó la intermitencia de las relaciones entre los ámbitos nacional y distrital, lo cual constituyó un rasgo característico del diseño e implementación de las políticas, así como de sus discontinuidades y fallas. Por otra parte, la infraestructura vial se analizó desde la perspectiva de modelos de ciudad y las formas empíricas de construcción, expansión y crecimiento de la ciudad, lo cual es determinante para la proyección y funcionamiento de los sistemas de transporte urbano.

Políticas públicas de educación para Bogotá. El sector de Educación ha tenido un desarrollo sostenido, posibilitado por la promulgación y ejecución de políticas públicas promovidas por la Secretaría de Educación, ente que atiende las necesidades particulares de la ciudad. Antes de 1955 el servicio educativo en Bogotá era administrado por el Departamento de Instrucción Pública del Municipio, dependiente de la Secretaría de Gobierno del municipio y de la Gobernación del departamento de Cundinamarca que le giraba los recursos económicos, situación que por algún tiempo impidió a las administraciones públicas de la ciudad tomar sus propias determinaciones en este campo. Con la autonomía conseguida por Bogotá a partir de su establecimiento como Distrito Especial y el Acuerdo 26 de 1955 que creó la Secretaría de Educación del Distrito, ha sido posible manejar la prestación del servicio educativo con mayor autodeterminación.

El desarrollo del sector educación en Bogotá se expone en dos grandes periodos: el primero abarca de 1940 a 1990 y el segundo de 1990 hasta 2008. En el primero se analiza la promulgación y ejecución de las principales políticas públicas de educación en cinco grandes temáticas: cobertura, infraestructura, cualificación docente, funcionamiento de las instituciones y currículos. El último periodo trabaja las políticas públicas de educación que aparecieron en forma articulada en los planes de desarrollo y los planes sectoriales de educación.

Así, dentro del amplio marco cronológico que comprende esta investigación, se observó un cambio en las razones que motivaron la promulgación de las políticas públicas de educación en Bogotá. Durante el primer periodo se evidenció el interés de solucionar el problema de "cobertura educativa", mientras que en el último periodo las motivaciones se centraron en los problemas de "calidad educativa" y "permanencia en el sistema escolar". Este cambio ha sido interpretado para Latinoamérica por el investigador Alberto Martínez Boom como la transformación de una escuela expansiva, etapa en que lo prioritario es integrar al mayor número de personas al sistema educativo, a una escuela competitiva, en que se pretende dirigir la educación hacia el ofrecimiento y promoción de los aprendizajes significativos, es decir, aquellos que brinden una retribución a corto plazo o que estén ligados a la productividad económica.

Durante las décadas de 1940 a 1980 persistió un interés constante de las administraciones públicas en ampliar la cobertura educativa tanto en educación primaria como secundaria y media; se adoptaron ciertas medidas como el fomento de la construcción de edificaciones escolares, aumento y cualificación de la planta docente del Distrito, apoyo al sector privado a cambio de retribuciones sociales, reglamentación del funcionamiento de las instituciones educativas distritales, entre otras. Igualmente, surgió una preocupación por enlazar la educación al mundo del trabajo bajo los postulados de adquisición de conocimientos útiles y prácticos y la promoción del desarrollo económico e industrial del país. En ese contexto se enmarcaron iniciativas como la creación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (1950), que empezó su labor con carreras técnicas relacionadas con la industria y la explotación de recursos naturales; la adopción de la enseñanza media diversificada y su experimentación en los institutos de educación media diversificada -INEM-(1969), cuyo objetivo era la preparación de los estudiantes tanto para la vida universitaria como para la laboral, intención que se extendió a los colegios resultantes del Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Oriental de Bogotá –Piduzob– y el Programa Ciudad Bolívar en los años setenta y ochenta.

Durante las últimas dos décadas el interés por la cobertura educativa se trasladó también al nivel de educación preescolar, que solo hasta 1994 se consideró obligatorio según la Ley 115 de 1994. Además, otros dos temas fueron

centrales en las agendas de las administraciones distritales: la calidad educativa y la permanencia en el sistema escolar. La calidad educativa se vio estimulada con planes y programas de larga duración, como la dotación de material educativo y didáctico, el mejoramiento de los edificios y muebles escolares, la cualificación docente, la investigación sobre el servicio educativo de la ciudad, el mejoramiento de la gestión administrativa de la educación, el acercamiento entre la Secretaría de Educación y las preocupaciones de la comunidad educativa (directores, estudiantes, padres, docentes) y significativamente la introducción de nuevos temas curriculares en los programas educativos, por ejemplo: Derechos Humanos, problemática ambiental, convivencia ciudadana, dominio de segunda lengua, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), denominados también aprendizajes significativos. La permanencia educativa encontró impulso en el establecimiento de políticas como otorgamiento de transporte escolar, refrigerios y almuerzos escolares, kits de útiles escolares, servicios médicos esenciales y subsidios escolares, beneficios condicionados a la asistencia.

> **Francisco Javier Osuna Currea** Director Archivo de Bogotá

Luis Enrique Rodríguez Baquero Investigador Archivo de Bogotá

POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEMORIA 1940 - 2008

Seguridad, competitividad, movilidad y educación en Bogotá

Presentación general

El presente documento es el resultado de un convenio interinstitucional entre el Archivo de Bogotá y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo propósito es señalar la importancia del Archivo de Bogotá en tanto fuente documental viva, útil para investigadores y todos los que tengan por objeto de estudio las problemáticas de la ciudad, teniendo en cuenta la dinámica del Archivo en lo concerniente a la preservación de la memoria capitalina. Este trabajo se inscribe en el constante interés de esta entidad por actualizar y disponer la información de manera efectiva, tanto para los investigadores y estudiantes como para el público en general.

El documento pretende, a la vez, constituirse en aporte a la divulgación del patrimonio documental de la ciudad a través del desarrollo de investigaciones históricas y la publicación de textos que conduzcan a la elaboración de la memoria institucional del Distrito Capital. Esta labor ya la emprendió el Archivo de Bogotá y se ha materializado mediante la publicación -hasta el momento- de una serie de dieciséis historias institucionales (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá -ETB-, Caja de Vivienda Popular, Secretaría Distrital de Salud, Fondo de Ventas Populares, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –Idpac–, Empresa Distrital de Transportes Urbanos -EDTU-, Caja de Previsión Social, Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital -Favidi-, Secretaría Distrital de Obras Públicas, Contraloría de Bogotá D. C., Historia Institucional Hospitales de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Instituto Distrital de Cultura y Turismo -IDCT-, Empresa de Aguas y Alcantarillado de Bogotá -EAAB-, Historia Institucional Localidades y Orquesta Filarmónica de Bogotá – OFB –). A lo anterior se suman otras importantes publicaciones expedidas por la institución, como la Colección Historia Urbana y la Biblioteca de Bogotá, entre otras.

El convenio interinstitucional del cual hace parte el presente texto se enfocó en el estudio de cuatro sectores considerados importantes para la comprensión del desarrollo de la capital: seguridad, educación, transporte y competitividad. En primer lugar, se presenta el tema de Seguridad, el cual genera la mayor influencia sobre la opinión pública. Teniendo en cuenta esta característica, se aprecia en el desarrollo de este capítulo que la importancia del tema en las prioridades de la ciudad aumenta en términos institucionales y normativos con el paso del tiempo. El texto toma como punto de partida el

año de 1946 cuando se llevó a cabo la creación de la comisión redactora del primer Código de Policía para la ciudad de Bogotá, esta vez autónomo del Código de Cundinamarca, y con lo cual se adelantó una de las reformas más importantes para el municipio, tanto en el orden administrativo como en el funcional, de una de las entidades más importantes de la época, encargada de velar por el orden interno en lo concerniente al cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y los decretos, con el alcalde a la cabeza, quien actuaba como jefe de la administración pública, ejecutor de los acuerdos del Concejo, agente inmediato del gobernador y jefe superior de policía.

En 1948 se inició el proceso de estructuración para su fortalecimiento como institución técnica y ajena a toda actividad política, a raíz de los sucesos del 9 de abril. Fue hasta 1955 cuando empezó el proceso de nacionalización de la Policía con la creación institucional de 3 divisiones: la Policía Vial, la Caja de Sueldos de Retiro y el Fondo Rotatorio. La primera se creó mediante el Decreto 2856 de 1955, cuya misión inicial consistía en apoyar y colaborar en las emergencias que se presentaban a diario en las carreteras. Mediante el Decreto 417 se creó la segunda división, concebida como un instituto autónomo y descentralizado con patrimonio independiente, cuyo fin era desarrollar los planes de seguridad social asignados por el gobierno nacional. Finalmente, mediante el Decreto 5 de 1957 se creó el Fondo Rotatorio como un organismo de apoyo logístico con capital propio, personería jurídica y de carácter oficial.

Después de este proceso de nacionalización, podría hablarse de una especialización de la función de policía judicial entre 1964 y 1966 mediante los Decretos 1726 y 1667, los cuales establecieron las competencias en materia de policía judicial tanto para la Policía Nacional como para el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Durante la administración del alcalde Virgilio Barco Vargas (1966-1969) se abrió paso a una medida que incorporó al sector de seguridad el concepto de emergencia a través del Acuerdo 17 de 1969 mediante el cual se creó el Comité Asesor de Urgencias y se constituyó el Fondo Especial de Emergencias.

Con el Decreto 1134 de septiembre 7 de 1974, el alcalde mayor de Bogotá creó el Consejo Distrital de Seguridad con el objeto de hacer cumplir las políticas e instrucciones impartidas por el Consejo Nacional de Seguridad. Las actividades de ese Consejo Distrital estaban orientadas a analizar los diferentes aspectos de la seguridad interna del Distrito Especial de Bogotá, recibir, evaluar y procesar los datos criminológicos de acuerdo con la división territorial de las alcaldías menores y estaciones de policía, estudiar la aplicación de medidas de emergencia y formular recomendaciones y planes de acción, intercambiar información de seguridad con organismos similares de orden nacional, y coordinar, con las entidades industriales y comerciales,

juntas de acción comunal y demás agrupaciones cívicas, el cumplimiento de las normas de vigilancia.

Durante la década de los ochenta en la ciudad se presentaron problemáticas asociadas al terrorismo y a la violencia política, razón por la cual la alcaldía expidió una serie de normativas conducentes a la prevención de situaciones que atentaran contra el orden público.

Además, en el capítulo se resalta una progresiva institucionalización del tema de seguridad como efecto de la Constitución Política de 1991, en tanto se estimuló la creación de instituciones que permitieron ejercer funciones de seguridad en la capital, así como otras entidades y espacios en los que la seguridad fue motivo constante de preocupación.

Por otra parte, en lo referente a atención, prevención y mitigación de emergencias se resalta el interés por crear mecanismos (programas, planes y proyectos) que favorecen la seguridad de los habitantes ante catástrofes naturales.

En términos generales, en el estudio de la política pública de seguridad en perspectiva histórica, podrían destacarse cinco periodos que dan cuenta del nivel de incidencia de los acontecimientos de orden nacional sobre lo urbano-distrital y la incidencia de los mismos en la generación de políticas públicas. Un primer periodo (1946-1958) que podría identificarse como los antecedentes o el legado histórico de la violencia, y principal manifestación urbana en lo sucedido el 9 de abril de 1948, trayendo consigo un proceso de depuración del cuerpo policial. Un segundo periodo (1958-1974) en el que el Frente Nacional llevó a cabo la disposición de normativas en materia de seguridad a escala nacional, pero con incidencia en el orden regional y local, especialmente en el manejo del orden público. El tercer periodo (1975-1990) cuando se organizaron las guerrillas de segunda generación, como el M-19 cuyas acciones tuvieron gran incidencia en el ámbito urbano. Asimismo, durante la década de los ochenta hizo aparición el fenómeno del narcotráfico con acciones de terrorismo que trajo consigo notables efectos sobre la seguridad de los capitalinos. El cuarto periodo (1990-2000) podría denominarse pendular, caracterizado por un aumento inicial de los indicadores de violencia y seguridad distrital y su posterior declive gracias a la aparición de nuevas medidas en la materia y a una mayor institucionalización y concientización sobre el tema. Herramientas como los planes de desarrollo exigidos a los alcaldes se convirtieron en instrumentos formales apropiados para que la seguridad ocupara un lugar privilegiado en la administración de la ciudad, sucediéndose así un prolífico aumento en las acciones, programas, iniciativas, creación de nuevas instancias y el fortalecimiento de las ya existentes, especialmente en el terreno de la seguridad ciudadana. El último periodo (2000-2007) puede considerarse como de nuevos retos al Distrito en materia de seguridad, debido a la especialización del delito, por lo que las herramientas para hacerle frente exigen ajustes en pro de su eficiencia. Frente a esta situación se mide la capacidad institucional para responder a las necesidades de la ciudadanía en la materia y su capacidad para brindar soluciones, eliminar o mitigar situaciones problemáticas.

Lo anterior permite identificar la seguridad como una problemática dinámica, la cual cobra diferentes sentidos con el paso del tiempo. La capital ha pasado de atender o hacer frente a la conservación del orden público interno, a atender situaciones de emergencia producto de catástrofes naturales o derivadas de la acción del hombre y que a la vez se encuentran asociadas a circunstancias que proceden de la situación política, social y económica del país, como la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia común, el terrorismo, el conflicto armado, entre otras. Si bien el tema de seguridad suscita debates, la información aquí presentada es apenas exploratoria, esperando con esto que a futuro se sucedan trabajos de profundización y análisis pormenorizados en la materia.

Para la elaboración de este capítulo, los investigadores tomaron como fuente imprescindible de consulta documentos oficiales (Anales del Concejo, Registro Municipal, Registro Distrital y Régimen Legal de Bogotá) para identificar algunos de los cambios registrados en la legislación y la normatividad en la materia, sobre la base de que el Concejo Distrital, en cuanto al tema de seguridad, cuenta con una función específica consistente en acompañar a la administración en lo concerniente a la formulación, ejecución y monitoreo de una política municipal de seguridad y reducción del crimen.

La información proveniente de documentos oficiales fue sistematizada, clasificada y analizada en una base de datos que la agrupó bajo diez categorías analíticas: Policía, Prevención y atención de emergencias y desastres, Orden público, Convivencia y seguridad ciudadana, Bomberos, Violencia política, Establecimientos carcelarios, Vigilancia y seguridad, Defensa civil y Otros temas.

El segundo capítulo presenta los resultados de la investigación en el sector de Educación, el cual ha tenido un desarrollo sostenido, posibilitado por la promulgación y ejecución de políticas públicas promovidas por la Secretaría de Educación, ente que atiende las necesidades particulares de la ciudad. Antes de 1955 el servicio educativo en Bogotá era administrado por el Departamento de Instrucción Pública del Municipio, dependiente de la Secretaría de Gobierno del municipio y de la Gobernación del departamento de Cundinamarca que le giraba los recursos económicos, situación que por algún tiempo impidió a las administraciones públicas de la ciudad tomar sus propias determinaciones en este campo. Con la autonomía conseguida por Bogotá a partir de su establecimiento como Distrito Especial y el Acuerdo 26 de 1955 que creó la Secretaría de Educación del Distrito, ha sido posible manejar la prestación del servicio educativo con mayor autodeterminación.

El desarrollo del sector educación en Bogotá se expone en dos grandes periodos: el primero abarca de 1940 a 1990 y el segundo de 1990 hasta 2008. En el primero se analiza la promulgación y ejecución de las principales políticas públicas de educación en cinco grandes temáticas: cobertura, infraestructura, cualificación docente, funcionamiento de las instituciones y currículos. El último periodo trabaja las políticas públicas de educación que aparecieron en forma articulada en los planes de desarrollo y los planes sectoriales de educación.

Así, dentro del amplio marco cronológico que comprende esta investigación, se observó un cambio en las razones que motivaron la promulgación de las políticas públicas de educación en Bogotá. Durante el primer periodo se evidenció el interés de solucionar el problema de "cobertura educativa", mientras que en el último periodo las motivaciones se centraron en los problemas de "calidad educativa" y "permanencia en el sistema escolar". Este cambio ha sido interpretado para Latinoamérica por el investigador Alberto Martínez Boom como la transformación de una escuela expansiva, etapa en que lo prioritario es integrar al mayor número de personas al sistema educativo, a una escuela competitiva, en que se pretende dirigir la educación hacia el ofrecimiento y promoción de los aprendizajes significativos, es decir, aquellos que brinden una retribución a corto plazo o que estén ligados a la productividad económica.

Durante las décadas de 1940 a 1980 persistió un interés constante de las administraciones públicas en ampliar la cobertura educativa tanto en educación primaria como secundaria y media; se adoptaron ciertas medidas como el fomento de la construcción de edificaciones escolares, aumento y cualificación de la planta docente del Distrito, apoyo al sector privado a cambio de retribuciones sociales, reglamentación del funcionamiento de las instituciones educativas distritales, entre otras. Igualmente, surgió una preocupación por enlazar la educación al mundo del trabajo bajo los postulados de adquisición de conocimientos útiles y prácticos y la promoción del desarrollo económico e industrial del país. En ese contexto se enmarcaron iniciativas como la creación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (1950), que empezó su labor con carreras técnicas relacionadas con la industria y la explotación de recursos naturales; la adopción de la enseñanza media diversificada y su experimentación en los institutos de educación media diversificada -INEM-(1969), cuyo objetivo era la preparación de los estudiantes tanto para la vida universitaria como para la laboral, intención que se extendió a los colegios resultantes del Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Oriental de Bogotá –Piduzob– y el Programa Ciudad Bolívar en los años setenta y ochenta.

Durante las últimas dos décadas el interés por la cobertura educativa se trasladó también al nivel de educación preescolar, que solo hasta 1994 se consideró obligatorio según la Ley 115 de 1994. Además, otros dos temas fueron

centrales en las agendas de las administraciones distritales: la calidad educativa y la permanencia en el sistema escolar. La calidad educativa se vio estimulada con planes y programas de larga duración, como la dotación de material educativo y didáctico, el mejoramiento de los edificios y muebles escolares, la cualificación docente, la investigación sobre el servicio educativo de la ciudad, el mejoramiento de la gestión administrativa de la educación, el acercamiento entre la Secretaría de Educación y las preocupaciones de la comunidad educativa (directores, estudiantes, padres, docentes) y significativamente la introducción de nuevos temas curriculares en los programas educativos, por ejemplo: Derechos Humanos, problemática ambiental, convivencia ciudadana, dominio de segunda lengua, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), denominados también aprendizajes significativos. La permanencia educativa encontró impulso en el establecimiento de políticas como otorgamiento de transporte escolar, refrigerios y almuerzos escolares, kits de útiles escolares, servicios médicos esenciales y subsidios escolares, beneficios condicionados a la asistencia.

En tercer lugar se encuentra el capítulo de Movilidad, que inicia en la década de los cincuenta, el periodo más álgido del crecimiento urbano, cuya dinámica se relaciona directamente con los dos fenómenos que se abordan posteriormente: los inicios de la planeación urbana enmarcada en el urbanismo corbusiano, y la transición entre el sistema de transporte basado en carros de tranvía y el bus urbano. Luego se profundiza en el sistema de buses, particularmente en el análisis del surgimiento y evolución de las empresas privadas de transporte, y su efecto sobre la movilidad urbana. También se aborda el tema de la infraestructura vial y los modelos de ciudad desde la perspectiva de los sistemas de transporte, lo que permite señalar problemáticas de larga duración, como la congestión vial y los tiempos prolongados de desplazamiento. Finalmente, se realiza una reconstrucción del contexto institucional de la política pública en el área de movilidad, se exponen las políticas más importantes desde 1950 hasta 2010, enfatizando en la construcción, actualmente en curso, de un sistema de buses articulados con carriles exclusivos: Transmilenio.

El proceso de reconstrucción histórica de las políticas públicas y su impacto en este sector estuvo guiado por tres variables a través de las cuales se recopiló la información documental y bibliográfica: transporte, contexto institucional de la política pública e infraestructura. La primera variable se expresa en dos dimensiones: transporte colectivo público y transporte colectivo privado. Al respecto se abordó la relación entre ambos sistemas y, en especial, la preeminencia del primero, lo cual constituye uno de los aspectos más significativos de las problemáticas del transporte, recurrente a lo largo del periodo estudiado. En cuanto al análisis del contexto institucional, se destacó la intermitencia de las relaciones entre los ámbitos nacional y distri-

tal, lo cual constituyó un rasgo característico del diseño e implementación de las políticas, así como de sus discontinuidades y fallas. Por otra parte, la infraestructura vial se analizó desde la perspectiva de modelos de ciudad y las formas empíricas de construcción, expansión y crecimiento de la ciudad, lo cual es determinante para la proyección y funcionamiento de los sistemas de transporte urbano.

Por último, se presenta el capítulo del sector Competitividad que, más que ser un sector de la economía, es resultado de una serie de sinergias sectoriales que permiten que hoy Bogotá esté dentro de las 10 mejores ciudades de América Latina en esta materia¹. El capítulo muestra varios aspectos que fueron la antesala al desarrollo competitivo de la ciudad. En primer lugar están los servicios públicos, que con su evolución dieron paso al desarrollo de industria y servicios generando empleo y mejoras en la capital. En segundo lugar, está el tema de los planes de desarrollo que son la directriz institucional que va a marcar la pauta de crecimiento de la ciudad, sus proporciones y el límite de tiempo. Luego se hace un recuento de algunas variables macroeconómicas, entre ellas el PIB y el empleo, con el fin de ilustrar cómo la ciudad llegó a la actual especialización en manufacturas y servicios tanto financieros como profesionales. Finalmente se señala el avance de las organizaciones nacionales y distritales en este sector, se destacan sus esfuerzos, los cuales desde los años noventa se han orientado hacia la consolidación de una ciudad con crecimiento económico sostenible y altamente competitiva.

Adicional a la breve explicación temática expuesta, vale la pena señalar que este resultado es producto de una metodología tanto de selección de investigadores como de añadido marco general para el estudio, la cual se adaptó a cada uno de los temas. El trabajo se hizo fundamentalmente a partir de documentos del Archivo de Bogotá, así como a través de fuentes secundarias.

Como complemento a este estudio, se escribieron cuatro monografías extensas, que recogen en detalle los resultados de la investigación, y que pueden consultarse en el Archivo de Bogotá. Cada una de estas monografías contiene estadísticas, fotos, mapas y citas puntuales que llevaron al resultado que a continuación se presenta y el cual se espera incentive a futuros investigadores a consultar el Archivo de Bogotá.

Una vez presentado el esquema del presente documento y las metodologías usadas en cada tema para su desarrollo, se espera que los interesados encuentren en él una herramienta útil al análisis histórico de las políticas públicas del Distrito.

En 2008 la revista *América Economía Intelligence* lo reconoció así en su ranquin de mejores ciudades para hacer negocios.

Introducción general

A lo largo del siglo xx Bogotá experimentó un crecimiento demográfico importante, consecuencia de procesos de migración masiva, lo que hoy la hace una ciudad con más de 7 millones de habitantes. Durante la primera mitad del siglo la capital no estuvo en capacidad de ofrecer los servicios necesarios a los nuevos pobladores urbanos, lo cual condujo a soluciones improvisadas que alteraron su organización y desarrollo.

Tabla 1. Población de Bogotá, censos 1905-2005							
Año Total nacional		No. habitantes de Bogotá	Razón de crecimiento de la población	Participación de Bogotá en el total nacional			
1905	4.143.632	100.000		2,4			
1912	5.472.604	121.257	21,3	2,2			
1918	5.855.077	143.994	18,8	2,5			
1928	7.851.000	235.421	63,5	3,0			
1938	8.701.816	330.312	40,3	3,8			
1951	11.548.172	648.324	96,3	5,6			
1964	17.484.508	1.697.311	161,8	9,7			
1973	20.666.920	2.571.548	51,5	12,4			
1985	27.853.426	3.982.941	54,9	14,3			
1993	33.109.840	4.945.448	24,2	14,9			
1996*		5.859.861	18,5				
1999*		6.322.700	7,9				
2005	41.468.384	6.778.691	7,2	16,3			

Fuente: DANE. Censos de población 1905, 1912, 1918, 1928, 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993, 2005.

Al ser el centro administrativo, económico e industrial del país, Bogotá es la ciudad con mayor número de habitantes de Colombia, aumentando su participación en el total de población nacional de 2,4% en 1905 a 16,3% justo un siglo después. Como se observa en la tabla 1, durante el periodo 1905-1964 se presentaron cuatro grandes etapas de crecimiento poblacional. En la pri-

^{*} Estimado por Saldarriaga (2000: 82).

mera, entre 1918 y 1928, se registró un aumento del 63,5% de habitantes, lo que indica una transformación en la dinámica de crecimiento de la ciudad que condujo a la primera experiencia de planificación urbana, planteando la necesidad que Bogotá creciera en torno a su centro administrativo y comercial. De esa forma, para 1936 se realizó el plan Brunner que previó un incremento significativo de población en la ciudad para 1938; efectivamente se registró un aumento del 40,3% que presionó a cambios sustanciales más allá del modelo de *ciudad concéntrica*. Debido al crecimiento constante de la población, la ciudad necesitó de herramientas administrativas como el impuesto predial y la zonificación, las cuales se usaron como soluciones alternativas a la concentración poblacional del centro, promoviendo una mayor densificación poblacional en áreas no construidas, ubicadas en espacios vitales para el desarrollo de la ciudad, como el caso de los parqueaderos en cercanías al centro y lotes sin construir.

Hacia 1951 la necesidad de desconcentrar el centro llevó a un cambio en la planeación, recurriendo así a la idea de *ciudad funcional* del urbanista Le Corbusier que contemplaba la zonificación y especialización de la ciudad y cuyo desarrollo se trazó en los planes piloto y maestro. El plan piloto se convirtió en el plan oficial, pese a los debates que hubo alrededor de su aplicabilidad real a la Bogotá de la época, mientras que el plan regulador, mucho más detallado y más adaptado a la realidad, nunca fue aprobado. La adopción del plan piloto se reafirmó a través del Decreto presidencial 3640 de 1954, el cual anexó seis municipios a la ciudad, acrecentando el número de pobladores más allá de lo planificado en la década de 1940. De esa forma, entre 1951 y 1964 Bogotá experimentó un incremento de población del 161,8%, de 648.324 habitantes a 1.697.311, lo que implicó una serie de transformaciones en la oferta y demanda de servicios públicos y equipamientos, como también cambios en la estructura orgánica-administrativa de la ciudad.

Ciudades / años	1951	1964	1973	1985	1993	2005
Bogotá	648.324	1.697.311	2.571.548	3.982.941	4.945.448	6.778.691
Medellín	358.189	772.887	1.093.191	1.468.089	1.630.009	2.219.861
Cali	284.186	637.929	918.057	1.350.565	1.666.468	2.075.380
Barranquilla	279.627	498.301	665.917	899.781	993.759	1.112.889
Total nacional	11.548.172	17.484.508	20.666.920	27.853.426	33.109.840	41.468.384

El desarrollo de la ciudad y fenómenos como la introducción del capital en el campo propiciaron el crecimiento de la población en Bogotá, de tal forma que la distancia con la segunda ciudad de mayor población del país, Medellín, se acrecentó cada vez más (ver tabla 2). Así, la diferencia de población entre Bogotá y Medellín para 1951 era de 1,81 veces, y aumentó en 1985 a 2,71 veces, en 1993 a 3,03 y para 2005 registró una diferencia de 3,05. En contraste, la distancia entre Medellín y la tercera ciudad con mayor número de habitantes, Cali, no fue de igual proporción a la registrada entre Bogotá y Medellín. Para 1951 la diferencia entre Medellín y Cali fue de 1,26 veces, descendiendo en 1964 a 1,21, a 1,19 en 1973, e incluso en 1993 Cali registró mayor número de población censada, pero Medellín retomó su posición en 2005 con una diferencia de 1,07 veces.

Posteriormente, entre 1960 y 1990, se presentaron varios cambios administrativos importantes en la ciudad (descentralización administrativa, creación de nuevos organismos, entre otros), debido a las necesidades de infraestructura, cobertura de servicios públicos y presencia institucional. Por otra parte, las nuevas modalidades de delincuencia, exacerbadas por el crecimiento de la ciudad, obligaron a las autoridades distritales a desarrollar nuevas estrategias en materia de seguridad. En movilidad se hicieron manifiestos los problemas asociados a la congestión de las vías de acceso al centro y a la demanda de transporte.

Para 1993 el ritmo del crecimiento demográfico de Bogotá empezó a descender respecto a los años anteriores, registrando un aumento de 24,2% respecto al censo de 1985, cifra similar a las registradas a principios de siglo cuando alcanzó el 21,3%. En 1993 la población de Bogotá representó alrededor del 14,9% del total nacional, incrementando su participación casi el doble desde 1964 cuando representaba el 9,7%, lo que da un claro indicio de posicionamiento de la capital frente a su ritmo económico, ya que, como se mostrará en el capítulo dedicado al tema de competitividad, esta variación le permitirá participar con un alto porcentaje del PIB, especialmente en la actividad manufacturera, impulsada por la apertura económica y la cualificación de la población. Para año 2005 Bogotá logró concentrar un sexto del total de la población del país (ver tabla 1), con lo que se configuró como el centro de desarrollo de los servicios profesionales y financieros de la nación. Es precisamente en este periodo que Bogotá se proyecta como una ciudad competitiva.

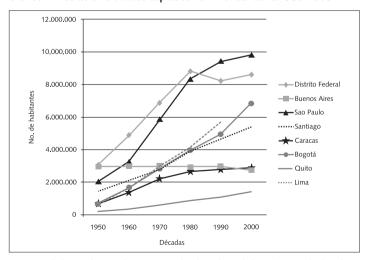
El incremento vertiginoso de población registrado en Bogotá también se constató a nivel regional, pues pasó de ser la sexta ciudad más poblada en Latinoamérica en la década de 1950 a ocupar la cuarta y tercera posición en los noventa y los dos mil, ubicándose por encima de ciudades como Santiago, Caracas, Buenos Aires² y Quito (ver tabla 3 y gráfico 1). Entre 1950 y 2000 Lima, Bogotá y Quito registraron las razones de crecimiento de población

² Estas cifras no contemplaron el Gran Buenos Aires, sino lo que se conoce como el centro de este.

más altas de la región; por ejemplo, entre 1950 y 1960 Lima registró un cambio del 190% y Bogotá del 151,7%, entre 1970 y 1980 la razón de crecimiento más alta fue la de Quito con 44,5%, mientras que Lima y Bogotá exhibieron un 39,7%. Aunque la tendencia en todo el conjunto de ciudades capitales es a que los ritmos de crecimiento se desaceleren, en la última década Bogotá mostró el ritmo de crecimiento más alto de toda la región, con un 38,7%, seguida solo por Quito que reportó un incremento del 27,1%. Por otra parte, las razones de crecimiento más bajas se presentaron en ciudades como Buenos Aires, que incluso ostentó razones negativas en los sesenta, ochenta y dos mil, Distrito Federal que registró una razón negativa en los noventa, y Caracas cuyos ritmos de crecimiento no superan el 5% desde los noventa.

Tabla 3. Población ciudades capitales de América Latina, 1950-2000						
Ciudad/ Década	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Distrito Federal	3.050.442	4.870.876	6.874.165	8.831.079	8.235.744	8.605.239
Buenos Aires	2.981.043	2.966.634	2.972.453	2.922.829	2.965.403	2.768.772
São Paulo	2.052.142	3.264.135	5.872.856	8.337.241	9.412.894	9.813.187
Santiago	1.436.522	2.071.552	2.791.972	3.919.903	4.729.118	5.392.428
Caracas	712.098	1.371.918	2.183.935	2.640.013	2.771.556	2.876.858
Bogotá	660.280	1.661.935	2.845.361	3.974.813	4.931.796	6.840.116
Quito	209.932	354.746	599.828	866.472	1.100.847	1.399.378
Lima	562.885	1.632.370	2.981.292	4.164.597	5.681.941	
Fuente: Celade, con base en los años censales de cada ciudad y país, en de cada década.						

Gráfico 1. Población ciudades capitales de América Latina 1950-2000



Fuente: Celade, con base en los años censales de cada ciudad y país, en cada década.

Respecto al tema de pobreza, se debe mencionar que tanto las migraciones de los cincuenta y setenta como las formas de ocupación del suelo y los esquemas de planificación urbana contribuyeron a crear situaciones de difícil manejo para las administraciones distritales. Una de ellas fue la formación de barrios ilegales que fueron consecuencia de "procesos rentistas", pues tal como lo asegura el urbanista Jacques April, para la época hubo una gran concertación de predios a manos de rentistas y terratenientes urbanos ya que

[...] en la ciudad surge la mercancía suelo en términos de capital con base en otros criterios de valor como son no su fertilidad, sino más bien la renta potencial que contiene por su ubicación en el conjunto urbano y la intensidad de la demanda (April-Gniset, 1992: 152).

Un urbanizador podía comprar predios por fuera del perímetro y luego venderlos, en la medida en que conocía el proceso de legalización y de dotación de servicios públicos; esto condujo a un crecimiento no planificado de la ciudad, proceso que se desarrolló paralelamente a los proyectos de vivienda realizados por el Instituto de Crédito Territorial, como el barrio Quiroga.

Los problemas relativos a la migración y la pobreza se convirtieron en una prioridad para las administraciones distritales, que de cerca han realizado el seguimiento de indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que para 2007 reportó al 5% de los hogares bogotanos en condiciones de pobreza y al 0,5% en condiciones de miseria. Teniendo en cuenta que para 1997 el NBI fue de 12,9%, no se debe descartar el hecho de que en una década las condiciones de vida en Bogotá han mejorado considerablemente. Por otra parte, en comparación con el resto del país, los indicadores muestran que Bogotá tiene mejores condiciones de vida, pues según cifras del censo de 2005 el NBI de la ciudad fue de 9,2% mientras que a nivel nacional fue del 27,7%.

Frente al tema ambiental, se observó que la construcción de viviendas –legales e ilegales– en lugares sin las características geofísicas adecuadas para albergarlas constituyó un aspecto desfavorable del crecimiento urbano y demográfico de Bogotá. Este proceso condujo a la transformación de suelos de uso agrícola en urbanizaciones y al deterioro de los recursos hídricos de la ciudad y la sabana.

Otros factores, como el proceso de densificación y expansión física de la ciudad hacia el suroriente, durante los cincuenta y sesenta, protagonizado por población de escasos recursos habida de bienes y servicios a quienes las administraciones nacionales y distritales no pudieron satisfacer adecuadamente, contribuyeron a la formación de asentamientos en condiciones de habitabilidad precarias e inadecuadas. "Estos escenarios serían en muchos casos los pocos reductos de zonas de amortiguación ambiental, principalmente en las localidades de Bosa, Engativá, Suba y Tunjuelito" (Preciado, año: 213), casos que también se observan en Usme y Ciudad Bolívar actualmente.

La ausencia o la inadecuada instalación de los servicios en los asentamientos informales, en términos de saneamiento básico, también han tenido un impacto negativo, pues la falta de agua potable, alcantarillado y recolección de basuras deterioran el entorno natural, además de disminuir la calidad de vida de los pobladores. No obstante, debe advertirse que hasta finales de los ochenta el manejo de las basuras de la ciudad finalizaba en rellenos sanitarios o simples botaderos sin manejo alguno (Preciado, año: 273). Doña Juana fue el primer relleno sanitario que cumplió en sus inicios con las normas ambientales para el manejo de desechos, cuando salió de operación el relleno de El Cortijo al noroccidente de la ciudad, muy cerca del humedal Juan Amarillo.

Así mismo, los procesos de urbanización, tanto formal como informal, han afectado y disminuido los humedales. No solo se ha desecado y construido sobre estos, sino que el vertimiento de aguas residuales domésticas y desechos sólidos ha dañado gravemente ecosistemas de los humedales como Juan Amarillo, Burro, Capellanía o Tintal, al igual que los asentamientos ubicados en las riberas de los ríos Bogotá y Tunjuelito.

En especial la situación del río Bogotá es muy problemática, pues desde la década de los cincuenta se asiste a la contaminación sistemática de sus aguas por los desechos de la ciudad, los embalses de Neusa y Sisga y el vertimiento de desechos de la planta de soda de Zipaquirá:

El constante crecimiento de Bogotá, de su actividad industrial, la ausencia absoluta de cualquier tratamiento de aguas servidas, para no hablar de las aguas contaminantes de otros núcleos urbanos y de actividades rurales, han desembocado en un agudo problema de contaminación del río Bogotá (Jaramillo y Alfonso, 1990: 16).

En los últimos años la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) se vio en la necesidad de buscar nuevas fuentes de agua y así ampliar el servicio para proveer del servicio a los municipios anexos a la ciudad. Los embalses de la vertiente de la cordillera (Los Tunjos, Chisacá, La Regadera) construidos en estos años no alcanzaban a suplir la creciente demanda, y se consideró la utilización de las aguas del río Bogotá. Este asunto fue muy polémico debido a la contaminación del río, situación que se vio agravada con la entrada en funcionamiento de una planta química y procesadora de sal ubicada en Zipaquirá, ya que esta depositaba en el río residuos altamente contaminantes.

Solo hasta 1958 el Distrito articuló un órgano regulador, la Comisión de Aguas de la Sabana, antecesora de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR). Con la intervención de esa entidad se empezaron a tratar las aguas en Tibitó y en Tominé para su uso por la EAAB. En los sesenta el plan maestro de alcanta-

rillado también se propuso trazar estrategias respecto al servicio de desagüe y saneamiento del río. No obstante, para el Distrito el problema del saneamiento del río era secundario con relación a la creciente necesidad de agua potable para uso doméstico, industrial y comercial, desde los sesenta y en adelante. Por otra parte, los costos de drenar desechos y tratar las aguas (las del curso superior del río, no las altamente contaminadas por la ciudad en zonas más planas) para el uso urbano eran altos:

Desde 1988 la CAR, con el apoyo del BID, adelanta un proyecto regional para la descontaminación orgánica y química de la cuenca alta del río, la recuperación de suelos degradados y el control de erosión. Hasta 2007 se habían construido veintitrés plantas de tratamiento de aguas residuales, nueve sistemas de pretratamiento de desechos de mataderos y veinticinco rellenos sanitarios para desechos sólidos, en diferentes municipios de la cuenca. A pesar de las recomendaciones de esta entidad de no expandir la ciudad hacia el norte en la franja que conecta con los cerros orientales y con el río Bogotá, ya que es un último reducto de bosque nativo en la planicie de la sabana y hay presencia de humedales, durante la administración Peñalosa el Distrito pasó por alto estos argumentos y focalizó la atención en el futuro crecimiento poblacional y del casco urbano en terrenos que actualmente son ocupados por colegios, clubes y cultivos de flores (Palacio, año: 242-243).

Las consecuencias son muy graves, las poblaciones próximas al río se hacen propensas a enfermedades gastrointestinales y respiratorias; en el riego de cultivos y pastos se utiliza agua con microorganismos patógenos y metales pesados:

Los lodos del lecho del río presentan altas concentraciones de tóxicos que inhiben totalmente el desarrollo de flora y fauna acuática. (...) El almacenamiento de las aguas del río Bogotá en el embalse del Muña, otrora de tanta importancia recreativa y paisajística como el Salto de Tequendama, se ha convertido en una laguna séptica y pestilente, que afecta la totalidad del casco urbano de Sibaté y la zona industrial del Muña" (Palacio, año: 238).

Finalmente, una de las consecuencias más graves es que el río Bogotá contamina el Magdalena.

En materia de inversión, aunque no es fácil identificar la proporción exacta que corresponde a Bogotá del total de la inversión nacional, lo cierto es que los flujos económicos han aumentado y la gran mayoría de los destinados a servicios se concentran en la capital dado que desde los cincuenta representó el mayor porcentaje del PIB de servicios.

Al comparar la inversión extranjera directa recibida en el país, se puede decir que desde 2003 Colombia ha aumentado el monto de inversiones con destino a servicios, de US\$518 millones a US\$1.083 millones en 2004 y a US\$3.605 millones en 2003, superando así a Chile y Argentina. La mayor parte de esta inversión se ha concentrado en las tres ciudades más grandes del país, Bogotá, Medellín y Cali; la capital es la que más ha recibido debido a sus características propias –especialización en servicios, capital y centro financiero del país–.

(En millones de dólares)											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina											
Recursos naturales	17.845	2.736	898	1.133	-278	2.265	1.961	3.045	2.025	1.162	
Manufacturas	1.950	1.487	49	988	1.145	1.221	2.582	2.798	3.307	5.172	
Servicios	3.153	4.750	1.260	-461	539	123	2.123	1.841	2.332	3.212	
Otros	1.038	1.445	-42	489	246	665	-	-	-	-	-
Chile											
Recursos naturales	1.374	354	1.153	2.006	403	350	595	1.140	434	2.461	1.040
Manufacturas	388	253	809	218	234	430	199	91	69	192	458
Servicios	7.023	2.432	3.058	1.157	649	3.856	1.003	1.938	867	2.590	3.584
Brasil											
Recursos naturales	423	649	1.494	638	1.487	1.073	2.194	1.542	4.751	12.995	4.581
Manufacturas	7.002	5.070	7.001	7.555	4.506	10.708	6.527	8.462	13.481	14.013	13.465
Servicios	20.147	24.157	12.547	10.585	6.909	8.485	12.915	12.702	16.073	17.449	13.634
Colombia											
Recursos naturales	-16	122	1.057	910	913	1.745	3.288	3.786	4.474	5.231	5.742
Manufacturas	505	556	261	308	289	188	5.513	803	1.867	1.748	536
Servicios	1.019	1.758	1.224	915	518	1.083	1.451	2.067	2.709	3.605	924
México											
Recursos naturales	329	262	76	354	151	216	233	414	1.883	4.373	464
Manufacturas	9.157	9.996	5.899	8.789	7.735	13.175	11.007	9.923	12.125	6.384	4.831
Servicios	4.358	7.770	23.827	14.579	8.589	10.268	10.683	8.980	13.270	11.193	6.122

La revista América Economía registra las mejores ciudades para dirigir negocios en América Latina; en este ranquin Bogotá ha mejorado en su posición, lo que estimula la presencia de más empresas multinacionales y nuevas empresas, ya que el promedio de salarios es el más bajo de la región. De igual forma, la renta de oficinas es económica: se ubica en la media de las ciudades de Latinoamérica, con costos en servicios iguales a los de Buenos Aires.

En cuanto a economía, a partir de los años noventa Bogotá empezó un continuo aumento en la participación dentro del sector financiero, pasando de 33,5% en 1985 a 41,6% en 1990; su máxima participación fue en 2000

con el 50,1%, para mantenerse en el 50% desde ese año. Igualmente ocurrió con otros sectores de la economía nacional, como construcción y comercio, donde antes del inicio de la década de 1990 la participación de Bogotá era del orden del 20% y al finalizar alcanzaron el 36,3% y el 25,5% respectivamente. Por otro lado, una gran cantidad de sectores mantuvieron su participación dentro del PIB nacional, como fue el caso de transportes, electricidad, agua, gas e industria manufacturera, con participaciones cercanas a 25%, 20% y 25% respectivamente.

Tabla 5. Participación de Bogotá en el PIB nacional por sectores, 1980-2002

Años	Industria manufacturera	Electricidad, agua y gas	Construc- ción	Comercio	Bancos, seguros, servicios a empresas	Transporte, almacenamiento, comunicaciones	PIB total
1980	21,6	16,8	18,8	19,6	32,6	23,6	20,7
1985	23,3	17,6	16,0	20,0	33,5	25,7	20,8
1990	24,3	17,0	24,5	19,9	41,6	24,5	21,0
1995	27,2	22,4	35,4	25,4	47,4	26,4	23,7
1998	26,4	23,1	28,7	25,8	46,9	26,5	23,1
1999	26,4	22,7	30,4	26,8	49,1	27,5	22,7
2000	25,0	20,8	36,3	25,5	50,1	27,9	22,8
2001	24,7	19,0	29,9	25,8	50,0	26,7	23,0
2002	25,2	18,1	31,2	26,0	50,0	26,6	23,2

Fuente: DANE (2003); suministrado por la SHD. Anexos estadísticos.

En la tabla 5 se aprecia el peso de la producción bogotana en varios sectores de la economía nacional. A primera vista se observa que la mayor contribución que hace la ciudad es en los servicios financieros; con el tiempo pasó a ser la mitad del PIB financiero de todo el país. A la par, el renglón donde Bogotá aporta menos a la nación es en el sector energético; esta menor participación se explica por la naturaleza misma del negocio que hace extensivo el uso de áreas para su producción, aunque es claro que el consumo de energía en Bogotá es el más alto de las ciudades colombianas. La construcción es el sector de mayor crecimiento en el periodo expuesto; es notable que la composición del negocio de la construcción ha diversificado sus frentes de acción, que van desde la vivienda de interés social hasta la generación de oficinas de alta gama, pasando por nuevos edificios de almacenaje especializado. La industria manufacturera y el transporte son sectores que mantienen proporcionalmente su participación en el PIB nacional.

^{*} Excluye agricultura, minas y canteras.

Bibliografía

- April-Gniset, Jacques (1992). *La ciudad colombiana: siglo XIX y siglo XX*. Bogotá: Banco Popular.
- Celade, Cepal (2007). Observatorio Demográfico Latinoamericano, Proyecciones de población. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Contraloría General de la República (s. f.). Resultados del censo de población levantado en Colombia en el año1905. Bogotá: Imprenta Nacional.
- --- (1912). Censo general de la República de Colombia: levantado el 5 de marzo de 1912. Bogotá: Imprenta Nacional.
- --- (1921). Censo de población de la República de Colombia: levantado el 14 de octubre de 1918. Bogotá: Imprenta Nacional.
- --- (1928). Memorias y cuadros del censo de 1928. Bogotá: Imprenta Nacional.
- --- (1942). Censo general de población, 5 de julio de 1938, ordenado por la Ley 67 de 1917, t. xvi. Resumen general del país. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1951). *Censo de población de Colombia: 1951 (mayo 9), resumen.* Bogotá: DANE.
- --- (1969-1970). XIII censo de población, 1964: resumen general. Bogotá: DANE.
- --- (1980). XIV censo nacional de población y III de vivienda, 1973: resumen nacional. Bogotá: DANE.
- --- (1986). xv censo nacional de población y IV de vivienda, 1985, Colombia, vol. I. Bogotá: DANE.
- --- (1994). XVI censo nacional de población y V de vivienda: resumen nacional. Bogotá: DANE.
- --- (2008). Censo general 2005: nivel nacional. Bogotá: DANE.
- --- (2005). "Necesidades básicas insatisfechas". *Boletín censo general de 2005*.

 Publicación en línea. Obtenido de la red mundial en agosto de 2010.

 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf
- Jaramillo, Samuel y Óscar Alfonso (1990). *Agua potable y alcantarillado en Bogotá. Realizaciones y limitaciones.* Serie Informes de Investigación 1. Bogotá: Cinep.
- Saldarriaga Roa, Alberto (2000). *Bogotá siglo xx: urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Escala.

Políticas públicas de seguridad en Bogotá, 1946-2007

Eduardo Corredor Gómez*

Mauricio Hernández Pérez**

Introducción

Esta investigación trata sobre las políticas públicas de seguridad en Bogotá. Es un texto que se desarrolla a lo largo de una línea temporal en la que se registra la normatividad en la materia en el orden local así como en el orden distrital y nacional. Igualmente se hace una exploración del nivel interno de algunas de las instituciones y dependencias con responsabilidades en el manejo de la seguridad.

El desarrollo del documento se sucede no tanto porque las políticas públicas de seguridad hayan obedecido a una planeación preconcebida por la administración, sino antes bien como respuesta frente a coyunturas específicas.

En este sentido, pese a que se propone una serie de etapas o márgenes de tiempo, no es del todo correcto suponer cortes de tiempo claramente definidos sobre la temática, sino más bien respuestas ante las coyunturas del momento, a nivel distrital o nacional, pero que tuvieron una fuerte incidencia en lo distrital. Así, por ejemplo, eventos como la aparición de células urbanas guerrilleras, el ascenso del secuestro o las nuevas formas de crimen organizado son algunos ejemplos de esta particularidad.

Así las cosas, en el intento por hacer un estudio en perspectiva histórica de la política pública de seguridad, se propone una serie conformada por cinco periodos "amplios" (plan de trabajo) donde se percibe la inevitable incidencia (directa o indirecta) de la denominada Violencia nacional sobre los aspectos de seguridad distrital¹.

^{*} Investigador. Economista y magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia.

^{**} Asistente de investigación. Filósofo y magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia.

Para esto se toma como base el trabajo de Moser (1998) y su propuesta de marco conceptual para categorizar la violencia en Colombia al ofrecer series de largo plazo. Sin embargo, no se puede desconocer que los estudiosos de la Violencia en nuestro

Primer periodo (1946-1958): caracterizado como el legado histórico de la Violencia, donde una de sus manifestaciones más claras y evidentes en la ciudad de Bogotá fueron los sucesos acaecidos en abril 9 de 1948.

Segundo periodo (1958-1974): se sucede la "paz política" entre los dos partidos tradicionales al compartir el poder a través del Frente Nacional.

Tercer periodo (1975-1990): ocurrió la organización de las guerrillas de segunda generación, como el M-19, con gran incidencia en su accionar en el ámbito urbano y, posteriormente, la década de los ochenta, cuando hizo aparición el fenómeno del narcotráfico, también con una fuerte incidencia en materia de seguridad en las principales ciudades de Colombia.

Cuarto periodo (1990-2000): podría identificarse como un periodo pendular caracterizado por un incremento inicial de la violencia y la inseguridad distrital y un posterior declive ante la adopción de nuevas medidas de seguridad así como una mayor institucionalización y concientización de la denominada seguridad ciudadana, entre otras cosas, como resultado de las herramientas dispuestas por la nueva Constitución Política que regiría los destinos del país.

Quinto y último periodo (2000-2007): de nuevos retos para el Distrito en materia de seguridad ante la especialización que cobra el delito y las "nuevas inseguridades".

El texto entonces describe en su conjunto algunas de las normas más importantes dictaminadas para regular el tema de la seguridad desde la presentación del proyecto del Primer Código de Policía para la ciudad de Bogotá hasta la finalización del mandato del alcalde Luis Eduardo Garzón en 2007. El seguimiento se hizo a través de un rastreo institucional del accionar de entidades como la Alcaldía Mayor y algunas de sus dependencias, así como la Policía, los Bomberos, la Defensa Civil.

Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se recurrió al uso de los aportes metodológicos ofrecidos por la historiografía; es decir, se recurrió a la consulta y posterior sistematización y análisis de la información proveniente de fuentes primarias y secundarias disponibles en el Archivo de Bogotá (AB) y la Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA). Así mismo, se hicieron visitas y consultas a personas e instituciones que tienen un trabajo en la temática.

La indagación sobre la normatividad en materia de seguridad se hizo a partir de los documentos producidos por el Concejo de Bogotá en tanto esta entidad es un actor crucial en el proceso de toma de decisiones en temas distritales de suma importancia, como gobierno, policía, presupuesto, planes de desarrollo, economía y planificación urbana. En este sentido, las publicaciones del Concejo fueron una obligada fuente primaria de consulta.

El Concejo de Bogotá cuenta dentro de su memoria institucional con dos publicaciones que fueron la principal fuente de búsqueda y sistematización de información de la presente investigación. Por una parte, los *Anales del Concejo* (AC), que contienen la producción legislativa del Concejo Municipal. En el AB reposan los *Anales del Concejo* de los años 1934 a 1953; 1955 a 1977; 1983 a 1986; 1992 a 1994 y 1998 a 2001. Por otra parte, el *Registro Municipal* (RM) recoge los acuerdos, resoluciones, actas y todos los documentos relativos a la administración municipal. El AB guarda esta publicación desde 1886 hasta 1954. Para 1965, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, mediante el Acuerdo 22 del 31 de agosto, creó el *Registro Distrital* (RD, que remplazaría al para ese entonces *Registro Municipal*) para que, bajo la dirección de la Secretaría de Gobierno, se continuara con la misma línea de memoria institucional. En el AB reposa el *Registro Distrital* desde 1965.

A partir de la consulta y revisión de la información de estas fuentes primarias, se solicitó a los funcionarios del Archivo de Bogotá su correspondiente digitalización en formato PDF (OCR) para tener acceso a las mismas y consultarlas las veces que fuese necesario a futuro. Posteriormente se elaboró una base de datos en Excel en la que se recopiló y clasificó la información obtenida². Como resultado de este proceso de sistematización se logró

² Hacia el final de este documento, como parte de los anexos, se presenta un consolidado gráfico de los principales hallazgos arrojados por esta base de datos. Los interesados pueden consultar una monografía extensa que estará disponible en el

la recopilación de 788 registros, información que posteriormente se utilizó como un insumo para la identificación de los hitos más significativos que en materia de seguridad se han sucedido en el Distrito.

El objetivo de esta base de datos consiste en recopilar sistemáticamente el componente jurídico que sustenta la institucionalidad de la ciudad en materia de seguridad. Esta herramienta, aunque puede ser útil en la identificación de momentos y documentos clave, no logra en lo absoluto explicar por sí sola la lógica, ni dar cuenta de la totalidad de las políticas públicas adoptadas a nivel distrital, toda vez que se presenta un subregistro en la consolidación de la misma en tanto el acceso a las fuentes primarias no ha sido completo, así como porque el intento de complementar la información faltante a través de otras vías, como la consulta del Régimen Legal de Bogotá (RLB, un sistema de información normativo, doctrinario y jurisprudencial que tiene como objetivo divulgar los documentos y los estudios sobre la normatividad jurídica aplicable al distrito capital y que se encuentra disponible a través del *link* http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/), es, de todas maneras, insuficiente.

Con todo, se considera que esta recopilación constituye una herramienta de gran valor para los consultores y público en general que se encuentre interesado en indagar sobre la evolución normativa en la materia.

La identificación y clasificación de la información en esta base de datos se hizo mediante 10 categorías (ver tabla 1).

Ante los vacíos informativos, se procedió a la consulta de fuentes secundarias como la revista *Criminalística* de la Policía Nacional, la *Revista de la Policía Nacional*, la revista *Llamas* del Cuerpo de Bomberos, así como un número significativo de artículos de revistas, capítulos de libros, libros y folletos resguardados tanto en el Archivo de Bogotá como en la Biblioteca Luis Ángel Arango. Como resultado de esta indagación se elaboró una bibliografía comentada en la que se presenta una sinopsis y la ubicación física del material para que los interesados puedan acceder al mismo de una manera mucho más rápida³.

Por otra parte, es necesario señalar que la recolección de información (de fuentes primarias y secundarias, así como información cualitativa y cuantitativa) ha contado con múltiples dificultades, emanadas tanto de las maneras en que son recolectados y sistematizados los datos por las entidades encargadas de estas tareas, así como por las dificultades de acceso a ciertas fuentes documentales. Por ejemplo, alguna información en materia de defensa y seguridad es secreta y por ello algunas instituciones son muy celosas con el

archivo de Bogotá y en la que se dispone, entre otra información adicional útil en el proceso de elaboración de esta monografía, la base de datos en su totalidad.

³ Al final de esta monografía los interesados encontrarán, a manera de anexo, esta bibliografía comentada.

manejo de la misma. Otras más no cuentan con un sistema de clasificación y archivo adecuados, lo cual impide una consulta efectiva.

Tabla 1. Categorías de clasificación de la normativa de seguridad en Bogotá.						
Categoría	Subtemas					
Bomberos	Normatividad interna, reglamentación nacional, etc.					
Convivencia y seguridad ciudadana	Prevención de conductas violentas; convivencia y cultura; prohibición, venta y consumo de bebidas alcohólicas; ley seca, galleras, chicherías, etc.					
Defensa Civil	Normatividad interna, reglamentación nacional, etc.					
Establecimientos carcelarios	Cárcel Distrital, cárceles de varones y mujeres.					
Orden público	Huelgas y paros, medidas de orden público, esto es, medidas que versan sobre la paz y tranquilidad colectivas.					
Policía	Código de policía de Bogotá, estaciones de policía, inspecciones de policía, inspectores cívicos, etc.					
Prevención y atención de emergencias	Manejo y porte de armas, municiones, explosivos, pólvora y material pirotécnico; almacenamiento de películas; zonas de amenaza y alto riesgo; desechos y residuos patógenos peligrosos, hidrocarburos y combustibles; eventos catastróficos naturales; incendios forestales; Fondo de Prevención y Atención de Emergencias.					
Temas varios	Organización y administración de la ciudad, espacio público, ferias, vendedores ambulantes y estacionarios, limpiabotas, fuerzas militares, etc.					
Vigilancia y seguridad	Vigilancia y seguridad privada, Fondo de vigilancia y seguridad, etc.					
Violencia	Violencia política, terrorismo, conflicto armado, defensa y seguridad nacional, desplazamiento.					

En esta misma vía, si bien un punto esencial para identificar ciertas políticas públicas consiste en la indagación por los recursos invertidos, no es menos cierta la dificultad para conocer los presupuestos ejecutados ante la dispersión informativa de los mismos así como la carencia cohesionadora en el modo de presentar la información por las entidades correspondientes. Por otra parte, los cambios institucionales, las transferencias de competencias, la modificación en las actividades y funciones a ejecutar, lo mismo que una dispersión en las fuentes de financiación, entre otros elementos (cambios en las técnicas contables, presupuestales y financieras), trajeron consigo una dificultad en esta tarea de rastreo.

Hacia una definición operativa de seguridad

El trabajo de investigación en perspectiva histórica que se presenta a continuación constituye un intento por definir y esclarecer la noción de seguridad para la ciudad de Bogotá.

Lo primero que habría que advertir es que el concepto de seguridad obedece a una visión dinámica que se va adaptando según las necesidades de la ciudadanía, así como a las necesidades y capacidades institucionales. Esto quiere decir que la seguridad podría identificarse como un concepto "complejo", esto es, que no puede reducirse *sensu stricto* a un enunciado inicial sino que, por el contrario, se va construyendo con el paso del tiempo y con el redescubrimiento de nuevos alcances y relaciones frente a contextos determinados. En este sentido, la seguridad es, y seguirá siendo, un concepto en construcción.

Existe una serie de eventos o circunstancias que, en calidad de individuos o como miembros de una comunidad, nos pueden ser favorables; otros, llegar a ser indiferentes y algunos más, hacer daño. Estos últimos (que se mueven en el ámbito de la probabilidad y el azar) son los que se identifican como riesgos y/o amenazas y es a estos a los que se alude al hablar de seguridad.

En este sentido, la seguridad se asocia con eventos que probablemente pueden ocasionar un daño o constituirse como riesgo para las personas, bien por el resultado de las acciones humanas o por factores que exceden el control y dominio, como los eventos ocasionados por la naturaleza y el ambiente.

De esta manera, la seguridad corresponde a una categoría analítica bajo la cual se pretende denominar un conjunto de fenómenos que constituyen amenazas o riesgos para las personas o las comunidades.

Es frente a este amplio abanico de amenazas y riesgos que se hacen necesarias ciertas derivaciones especiales del concepto. Encontramos así la denominada Seguridad Ciudadana, la cual hace referencia a la protección de las personas frente a situaciones de delito y vulnerabilidad que pueden presentarse frente a su seguridad personal o comunitaria en aspectos concretos en los que pueda ver afectados su patrimonio, la integridad y la vida (se hace referencia aquí a eventos como el homicidio, la violación, el secuestro, los atracos, hurtos, estafas, sobornos, etc.). Esta es, quizás, la noción de seguridad utilizada recurrentemente que es extensiva a todas las personas, por lo que es vista como un bien público en tanto implica el interés de todos.

Asimismo, se encuentra la denominada seguridad pública, en la que se pretende garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del orden público frente a circunstancias derivadas de la situación política, social y económica de determinada sociedad. Para el caso de Bogotá, esto se manifiesta a través de situaciones asociadas con la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia común, el terrorismo y el conflicto armado, entre otras.

Por último se encuentra la seguridad frente a amenazas naturales (la denominada prevención y atención de emergencias), por la que se pretende una acción concertada en la prevención, aminoramiento y atención de las situaciones e impactos ocasionados por fuerzas de la naturaleza (deslizamientos, inundaciones, sismos, etc.), aunque en algunas circunstancias la mano del hombre se vea involucrada en el acometimiento de acciones de esta índole (tal es el caso de los incendios).

En términos generales, la noción de seguridad con la cual se operará en este trabajo comprende o hace referencia al conjunto de acciones institucionales y sociales conducentes a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como hacer frente a potenciales situaciones de riesgo, vulnerabilidad o amenaza.

¿Qué entender por política pública?

Como ya lo constatamos, el concepto de seguridad es inagotable ya que se reconstruye significativamente ante lo que el contexto exige frente a potenciales y diversificados riesgos. Teniendo esto presente, el concepto de seguridad adoptado por las autoridades determinará a su vez la noción, el diseño y la implementación de políticas y acciones para su tratamiento.

Dado lo anterior, entrever por un concepto de política pública en materia de seguridad no es una tarea realizable sin que se presenten inconvenientes definitorios en tanto su identificación no es del todo fácil ya que las políticas públicas pueden darse a través de una variada serie de herramientas o procedimientos. En este caso, recurrir a lo que la literatura especializada ha señalado al respecto constituye un principio metodológico útil y esclarecedor en la materia.

Algunos trabajos tienden a identificar a las políticas públicas como las acciones atribuidas específicamente a la gestión del gobierno. Así, una política pública corresponde a "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" (Meny y Thoenig, 1989). En esta misma vía, otros autores sostienen que una política pública es "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (Vargas, 1999).

Sin embargo, otras visiones proponen nociones más incluyentes y amplias en las que se procura involucrar a otros sectores de la sociedad; así, una política pública puede concebirse como "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 2006: 27), y de una manera mucho más específica: "El conjunto de decisiones formales de los múltiples actores sociales, expresadas, por ejemplo, en los documentos de planificación, en las ejecuciones presupuestales, en las acciones, en las normas o en los actos administrativos, que benefician o afectan a un conglomerado de la sociedad y que se orientan a la superación de una situación problemática, conflictiva o de inconformidad" (Cardona, 2007: 17).

Como es de notar, cada una de las anteriores propuestas ofrece elementos diferenciados pero a la vez complementarios en lo que respecta a los objetivos planteados, las herramientas y medios utilizados, los actores involucrados, así como los resultados esperados en la aplicación de las mismas.

Rescatando los elementos definitorios comunes de las anteriores propuestas, y habiendo hecho las respectivas claridades sobre la noción de seguridad, para este trabajo las políticas públicas de seguridad en Bogotá se entenderán como las respuestas o reacciones ofrecidas por el Gobierno Distrital a través de las instituciones encargadas del sector seguridad y en las que se llevan a cabo acciones conducentes a su modernización así como a la prevención, planificación e intervención, con el objeto de brindar posibles soluciones ante situaciones consideradas socialmente problemáticas y que se constituyen en factores de riesgo o amenazas que afectan la tranquilidad de los ciudadanos en el ámbito individual o comunitario. De esta forma, las políticas públicas responden a las demandas de la ciudadanía, la cual, en algunas oportunidades, colabora en calidad de actor estratégico para la implementación de las mismas.

En términos generales, las políticas públicas pueden identificarse a través de la creación de instituciones, la cantidad y contenidos de las normas sancionadas, los planes de desarrollo presentados y los presupuestos ejecutados. Es por esto que, como parte fundamental de la metodología utilizada por esta investigación, para el rastreo de las políticas públicas en seguridad se recurrió a una revisión de los documentos oficiales en las fuentes primarias anteriormente mencionadas.

Sin embargo, vale la pena aclarar que, para el caso de Bogotá, algunas de las políticas de seguridad han tenido relación con los problemas de seguridad doméstica, conflicto armado interno y violencia por los que se ha visto atravesado el país. En este sentido, en lo concerniente a la formulación, diseño y ejecución de políticas en materia de seguridad, no se puede desconocer que para el caso de Bogotá convergen dos poderes: el nacional y el distrital, lo cual trae dificultades al establecer qué es lo propio de la ciudad y qué es de orden nacional: "las políticas en el tema de seguridad deben ser definidas en el Distrito dentro del marco legal nacional y dentro del diseño institucional nacional en el tema" (Martín y Ceballos, 2004: 178).

1. Crónica normativa de la seguridad en Bogotá

Este escrito trata sobre el proceso en que los dirigentes de Bogotá han generado políticas públicas en los términos anteriormente dispuestos frente al tema de seguridad en la segunda mitad del siglo pasado, así como de las implicaciones institucionales de dichas normas. La normatividad aquí referida toma como elementos principales la del Ejecutivo, el Congreso y el alcalde en el caso de la ciudad, además de los acuerdos del Concejo y otras disposicio-

nes locales, distritales y nacionales. Asimismo se tomaron normatividades internas de instituciones como la Policía que ejecutaron acciones concretas para mantener la seguridad en Bogotá.

1.1. El legado histórico de la Violencia (1946-1958)

En 1946 Bogotá asumió el tema de la seguridad con la conformación de la comisión redactora que se encargó de la elaboración del Código de Policía¹ para el municipio, por el alcalde Juan Salgar Martin mediante el Acuerdo 81 del 7 de diciembre de 1946. Posteriormente, el Decreto 18 de enero 11 de 1947 nombra los miembros de esta comisión: Marco Tulio Amaya Díaz, Miguel Lleras Pizarro y Arturo Valencia Zea, quien representaba al secretario de Gobierno.

El evento es importante y constituye el hito para la presente investigación en tanto mediante el mismo se fijó la independencia de la Policía de Bogotá frente a la Policía de Cundinamarca.

La Policía era una de las entidades más importantes de la época y la encargada de velar por el orden y el cumplimiento de la constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y los decretos. A la cabeza de la ciudad estaba el alcalde, quien actuaba como jefe de la administración pública, ejecutor de los acuerdos del Concejo, agente inmediato del gobernador y jefe superior de policía.

La importancia de este Código de Policía nos la hace saber Miguel Lleras Pizarro en su prólogo al libro de Gustavo Samper Bernal:

El Municipio de Bogotá tendrá muy pronto un código moderno, elaborado científicamente, bajo la inspiración de una sola doctrina jurídica, que sustituirá la totalidad de las normas hoy dispersas y tan inteligentemente agrupadas y explicadas en este libro [...] Coincide la publicación de este libro con el principio de la organización de la guardia civil municipal en Bogotá, con el funcionamiento de una Policía militar apresuradamente entrenada pero que tiene, por fortuna, un carácter eminente provisional y con la llegada de expertos provenientes de la mejor Policía del mundo, que han sido llamados por el Gobierno Nacional para buscar su consejo técnico en la organización de un servicio nacional de Policía (Bernal, 1948a: 17).

Bogotá, en toda su historia, ha contado con cinco Códigos de Policía (entre definitivos y versiones previas): una primera versión del proyecto del Código de Policía apareció en julio 16 de 1948, otra versión preliminar en enero de 1951. Es solo hasta 1962 cuando, mediante el Acuerdo 36, se reglamenta el primer Código de Policía de Bogotá D. E. Posteriormente se introducen nuevas versiones mediante el Acuerdo 18 de diciembre 7 de 1989 y el Código de Policía actual que fue establecido mediante Acuerdo 79 de 2003.

La Guardia Civil Municipal de Bogotá apenas iniciaba una preliminar estructuración profesional en su organización, la cual presentaba varias fallas que hicieron aun más graves los hechos del Bogotazo:

Pueda ser que las dolorosas experiencias sufridas en el país durante los dos últimos años y, muy especialmente, la que se puso de presente el 9 de abril, que reveló con una verdad incontrastable cómo es de peligroso y de pervertido el pretender dar una orientación o una dirección política a los cuerpos de Policía y, cómo es un arma de doble filo, peligrosa, antidemocrática, indefensable, la de imprimir orientación política a los cuerpos de Policía, pueda ser que aprovechemos estas terribles experiencias, para que en la nueva organización que se proyecta, no prevalezcan, una vez más, los intereses de los fanáticos de la política, de los manzanillos, y que tampoco prevalezcan en esa organización, los consejos de las gentes bien intencionadas pero ignorantes y que no sea sustituida la cooperación de los especialistas y muy primordialmente de los juristas, por las de personas distinguidas en otras profesiones, que ignoran los problemas de la Policía por no haberlos estudiado jamás y por no haber dedicado su vida a ellos (Bernal, 1948a: 18).

Como vemos, tomar el año de 1946 como punto de partida en una investigación que se centra en examinar las políticas públicas de seguridad en Bogotá parecería ser una decisión tan oportuna como necesaria pese a que esta comisión, como lo especifica el acta No. 1 de su primera reunión, inicia labores el 3 de marzo de 1947 cuando se declara formalmente instalada.

El proceso de consolidación y redacción final de este primer Código de Policía para Bogotá² se vio interrumpido por uno de los hechos más importantes que marcó la historia colombiana y que determinó la reorganización y el futuro de la seguridad en la ciudad: el Bogotazo.

Sobre este evento, es incuestionable su incidencia no solamente en el ámbito local (por ser el epicentro de los hechos mismos) sino también en el ámbito nacional, en la periferia del denominado "país político". A este respecto las opiniones se encuentran divididas, pues mientras que para algunos autores3:

De ello dan cuenta las cerca de 200 actas que reúnen el conjunto de las discusiones de la comisión redactora y que se encuentran dispersas en los *Anales del Concejo*.

Aunque a continuación se hace referencia solamente a algunos autores con un objeto netamente ilustrativo, no se pueden desconocer destacados trabajos que muestran que antes del Bogotazo la violencia ya hacía parte de la historia de Colombia. Así lo muestran: Sánchez y Meertens (1983), Molano (1985), Molano (1994), Guerrero y Peñaranda (1999), entre una extensa bibliografía que reúne artículos y libros sobre la Violencia y que dan cuenta de la historia política colombiana.

Según el sentir generalizado de los colombianos, el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán partió en dos la historia reciente del país. El 9 de abril de 1948 marca el corte entre un país tranquilo y uno violento (Pardo, 2001: 12).

Otros señalan:

Para los conservadores, la iniciación de la violencia se fija en el año 1948, cuando murió asesinado Gaitán y ocurrió el Bogotazo, o en 1930, cuando comenzó la hegemonía liberal, que duró dieciséis años. Por otra parte, los liberales dan como principio de la Violencia el año de 1946, cuando volvieron al poder los conservadores. El autor prefiere el concepto más amplio de "fase incipiente", puesto que la Violencia se inició en distintos momentos en diferentes partes después de 1946, generalizándose por toda la nación después de 1950 (Henderson, 1984: 25).

Y en esta misma vía:

La violencia no comienza el 9 de abril. El balance de 14.000 víctimas en 1947 constituye un indicativo de su existencia anterior [...] La extrañeza reside, en primer lugar, en que esta inmensa conmoción no se inicia con un acontecimiento que, dándole un impulso, pueda pasar a convertirse en un momento originario, con valor de causa o de significación. 1946, 1948, 1949: una u otra de estas fechas puede considerarse como su punto inmediato de partida. No obstante, los protagonistas no dudan en situar su desencadenamiento en un pasado más lejano (Pécaut, 1987: 487, 491).

Lo anterior nos muestra que, aunque la historia siempre tendrá algo que decir, la mayoría de las veces el dónde y el cuándo sobre la misma lo decide quien la está contando; y ante esto, múltiples lecturas sobre el pasado siempre estarán presentes.

En este mismo año⁴ la Policía tenía presencia en Bogotá a través de nueve divisiones que cumplían con el servicio de vigilancia. Varias de estas divisiones se sublevaron por las filiaciones políticas que presentaban⁵ y por este motivo el coronel Régulo Gaitán tomó la decisión el 16 de julio de 1948 de prestar el servicio de vigilancia de Bogotá con personal de la Policía Militar:

- 4 Para el año de 1948 el alcalde de la ciudad era Fernando Mazuera Villegas (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/alcaldes-bogota.pdf).
- Consideramos que sin duda alguna a mediados del siglo pasado la Policía estaba politizada por ambos partidos: la Policía Conservadora conocida como chulavitas y la Policía Liberal conocida como pájaros, pese a que la Ley 72 estipulaba que la Policía debía ser un órgano apolítico desde 1930. Para mayores referencias históricas y narrativas a este respecto pueden consultarse los trabajos ya citados en la nota al pie No. 6.

Las circunstancias especiales de vigilancia que contemplamos en la actualidad han hecho necesaria la creación de un cuerpo de policía militar, adiestrado de emergencia, el cual deberá reemplazar en algunas ciudades, y especialmente en Bogotá, a la policía civil recientemente licenciada. Pero esta policía es una sección del ejército sujeta a disciplina militar, que será retirada del servicio civil cuando haya otra policía permanente que se encargue de la vigilancia urbana (Bernal, 1948b: 2).

Para enero del siguiente año las nueve estaciones de Policía estaban copadas por compañías de Policía Militar. El objeto de esta decisión era retirar a todos los agentes para lograr la despolitización de la institución⁶.

A este respecto, los hombres que en su momento pertenecieron a la institución dan cuenta:

Arraigada como ha estado siempre la politiquería en nuestra patria, no era de extrañar que los dos partidos tradicionales buscaran posiciones en las esferas de la Policía, para tener soportes de fuerza en los comicios electorales. Fui testigo a lo largo de mi vida militar de ver de cómo de la noche a la mañana amanecían ciudadanos con uniformes de oficiales y en sus hombreras ostentando el grado de tenientes, capitanes o mayores. ¿Qué fervor podían tener esta clase de funcionarios para la defensa de la legitimidad? ¿Qué podían saber de patriotismo y menos de valor? [...] Hay que tener carácter y ruda franqueza para decir estas cosas que no gustan ni deleitan a los profesionales de la política y lo hago no con ánimo de desahogar mis sentimientos, sino con criterio constructivo, que es lo que falta en nuestra clase política dominante. Es necesario ligar más nuestras fuerzas armadas con el pueblo para que las conozcan, no para insultarlas como acontece ahora sino para comprender y apreciar su obra, estimular su acción de servicio a la comunidad colombiana (Velandia, 2008: 152).

Por su parte, el cuerpo de Bomberos⁷ se preparaba para formarse como dependencia directa del municipio de Bogotá según lo estipulado en el Decreto 525 de 1949⁸. Al siguiente año se emitieron los Decretos 384 y 495 que asignaron la responsabilidad a la Secretaría de Gobierno de dotar a este organismo. En 1951 este proceso finalizó con la expedición del Decreto 388.

⁶ Entre los oficiales del ejército que asumieron el rol de policía estaban los subtenientes Fernando Landazábal y Gustavo Matamoros (Hernández, 1957: 179).

⁷ El cuerpo de Bomberos de Bogotá inició labores bajo la gestión del comisario francés Juan María Marcelino Gilibert en 1895, quien al mando del comisario Alejandro Lince operaba con 25 agentes. En 1895 Manuel Samper, junto a los generales Rafael Reyes, Roberto Urdaneta y Marco Piñeros, convinieron unánimemente organizar la Compañía de Bomberos de Bogotá.

⁸ Antes de formar parte del municipio su manejo se daba desde una junta ad honórem desde 1930.

La renovación institucional de la Policía inició con la contratación del coronel inglés Douglas Gordon con el fin de implementar un régimen que restaurara los fundamentos de lo que debiera ser un cuerpo de Policía al servicio de la ciudad (Martínez, 1952: 23). Este proceso se plasmó en el Estatuto Orgánico reglamentado por el Decreto 2136 de 19499. Además de la creación de un marco normativo, la misión inglesa recomendó la construcción de una escuela de formación de agentes de Policía, la cual fue construida y dotada durante el gobierno de Mariano Ospina Pérez mediante el Decreto 446 de 1950 y nombrada Escuela Nacional de Suboficiales Gonzalo Jiménez de Quesada. Hoy día en estas instalaciones, ubicadas en la Colina de Suba, funciona el Centro de Estudios de la Policía (Cepol) donde se hacen los correspondientes cursos de ascenso a oficiales¹⁰. A su vez, el gobierno central organizó y dotó un personal exclusivo para la vigilancia del perímetro urbano de Bogotá mediante el Decreto 4168 que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1948. De esta forma se fundó la tan conocida División Bogotá cuyo fin reza: "Proteger la vida, honra y bienes de las personas residentes en la capital". La División Bogotá innovó en aquel entonces con la Estación 100 que fue la primera central de radiocomunicaciones del país.

Ya para 1953, con el mando presidencial del general Gustavo Rojas Pinilla, se desligó la Policía del Ministerio de Gobierno y se anexó al Ministerio de Guerra con el objeto de "dignificarla, despolitizarla y reformarla" (Camacho, 1990: 22). Desde ese entonces era explícito, al reclutar personal, que cualquiera que llevara una recomendación política sería de inmediato excluido de este proceso. Sin embargo, entre 1957 y 1958 se presentaron conatos de enfrentamiento entre la Policía y la población; estos enfrentamientos -según explica el general Camacho- fueron el resultado de una nueva politización de los jefes encargados de la Policía que tomaron el lapso desde la entrega de poder del general Rojas Pinilla a la Junta Militar hasta el 2 de mayo de 1958 para que la Policía Militar apresara a 4 miembros de la Junta Militar y al candidato liberal Alberto Lleras. Este nuevo fracaso en el manejo de la institución hizo que retomara el mando un miembro de carrera de la Policía, el coronel Saulo Gil, en mayo de 1958. En declaraciones del ya ex presidente Carlos Lleras Restrepo, manifestó: "Pensé siempre en acentuar, más y más, el carácter civil de la Policía" (Lleras, 1990: 18).

⁹ Para el tiempo comprendido entre 1949 y 1952 el alcalde de Bogotá era Santiago Trujillo (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota. gov.co/portel/libreria/pdf/alcaldes-bogota.pdf).

La escuela de formación de oficiales General Santander, ubicada en la autopista sur, fue concebida por el Decreto 945 de 1940.

1.2. Implicaciones institucionales del Frente Nacional en el tema de la Seguridad (1958-1974)

Uno de los efectos del gobierno de Rojas Pinilla sobre el régimen de la capital sucedió en 1954 cuando se creó el ente jurídico territorial de Distrito Especial de Bogotá por Decreto Legislativo 3640 de 1954.

En 1955 empieza el proceso de nacionalización de la Policía con la creación institucional de 3 divisiones. Con el Decreto 2856 de 1955 se dio inicio a la Policía Vial cuya misión inicial era apoyar y colaborar a los conductores en las emergencias que se presentaran en las carreteras. Con el Decreto 417 se creó la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, instituto autónomo y descentralizado con patrimonio independiente y cuyo fin era desarrollar planes de seguridad social que asignara el gobierno nacional. Otro soporte administrativo que otorgó un orden nacional a la institución fue el Decreto 5 de 1957 que creó el Fondo Rotatorio como un organismo de apoyo logístico con capital propio, personería jurídica y de carácter oficial.

A fin de reforzar las fuerzas policiacas de la ciudad se firmó un convenio en 1958 entre los gobiernos de Colombia y Chile para aprovechar la experiencia de este país en la formación profesional del personal de policías. Esta misión asesoró a los directores de la Escuela de Policía General Santander y Gonzalo Jiménez de Quesada; además impulsó la creación de la Escuela Nacional de Carabineros Alfonso López según Resolución 699 de 1961, que surgió del escuadrón de carabineros formado en 1952. Fue en esta misma escuela que en 1962 se inició el adiestramiento de perros auxiliares reglamentado por la resolución interna 117. La presencia de los uniformados chilenos tuvo lugar hasta agosto de 1961. En este entonces la infraestructura policial con la que contaba la capital era de 4 distritos que controlaban 13 estaciones (Policía Nacional, 1981: 25).

Siendo presidente Alberto Lleras Camargo se firmó el Decreto 193 de 1959¹¹ donde el Ministerio de Hacienda –encabezado por Hernando Agudelo Villa– asumió el sostenimiento, dotación y pago de sueldos de la Policía. Esta norma constituyó la nacionalización de la Policía que ya estaba en el Ministerio de Guerra y que en ese entonces era presidido por el mayor general Rafael Hernández Pardo. Esta ley tardó en reglamentarse hasta 1962 con el Decreto 1217. A la par de estos hechos, el teniente Juan Alberto Polo, del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, manifestaba que en el país no se había legislado de una manera general y sistemática sobre la acción preventiva referida a los incendios (Polo, 1959: 44). Este reclamo hacía parte de las reacciones al devastador incendio de los almacenes Vida, ocurrido el 16 de diciembre de

Juan Pablo Llinás fue el alcalde en el periodo de 1958 a 1961 (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/alcaldes-bogota.pdf).

1958. También este hecho hizo que el Concejo promulgara el Acuerdo 25 de 1959 buscando reorganizar el Cuerpo de Bomberos que, entre varias cosas, elevó el grado de comandante de teniente a mayor con el nombramiento de oficial de este rango a Alberto Bernal, quien contó con la ampliación de 91 efectivos. La infraestructura para el momento de la firma del acuerdo del Concejo constaba de 3 estaciones, 9 máquinas bombas, 1 máquina escalera, 4 automóviles, 2 camperos y 1 camioneta para servicios especiales. En noviembre del mismo año, se recibió un equipo de neblina de alta presión marca John Bean (Bernal, 1960: 54-55). El mayor Bernal propuso crear el Cuerpo de Bomberos Voluntarios que eran comunes en otras ciudades del país. Las actividades de los voluntarios estaban reguladas por el Consejo de Oficiales de la Policía que los reglamentó. También el mayor Bernal visitó Portugal, España, Alemania, Austria, Suiza, Suecia, Francia y Estados Unidos con el fin de aprender estrategias de los miembros de cada uno de estos cuerpos de bomberos y también con las fábricas de implementos para estas labores.

Durante el proceso de nacionalización, la Policía solicitó cooperación técnica a Estados Unidos en 1963 para el desarrollo de las áreas de criminalística y judicial, además del área de comunicaciones¹²; en este mismo año el embajador de los Estados Unidos, Fulton Freeman, entregó 102 vehículos de parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional. La Policía de Turismo tuvo su aparición en este mismo año cuando la resolución interna 2211 de la Policía Nacional le dio como misión colaborar con las oficinas de turismo en Bogotá y el resto de la Nación. Desde entonces presta sus servicios en aeropuertos, museos, parques y lugares de interés histórico. Posterior al proceso de nacionalización podría hablarse de un proceso de especialización en lo que respecta a la institucionalización de la función de policía judicial entre 1964 y 1966, mediante los Decretos 1726 y 1667, los cuales establecieron las competencias en materia de policía judicial tanto para la Policía nacional como para el DAS (Llorente, 1997: 8).

Siendo presidente Guillermo León Valencia, en 1964, se creó la Academia Superior de Policía por Decreto 349, encargada de llevar a cabo el proceso de formación y perfeccionamiento de los oficiales superiores, específicamente el proceso de capacitación de ascenso de mayores a tenientes coroneles. Este instituto de estudios superiores prestaba el servicio de profesionalización del mando a los miembros activos. Los cursos, capacitaciones y especializaciones también fueron regidos por este decreto. En la Escuela General Santander se creó la escuela de automovilismo para instruir a los cadetes en estas tareas; el funcionamiento fue autorizado por el secretario de Tránsito Antonio Arci-

¹² En 1939 se recibió la primera misión norteamericana. Esta misión la dirigió Edgar Thompson, miembro del FBI; sus tareas fueron dar instrucción directa al personal de detectives. El señor Thompson pereció en un accidente aéreo en Honda.

la García según la Resolución 61 de 1964¹³. La división de transporte en la Policía de Bogotá (órgano independiente de la escuela de automovilismo) se reglamentó con la Resolución 38 de 1952 y se situaba en la calle 10 No. 17-75.

En 1965 inició la creación de la Defensa Civil con el Decreto legislativo 3398 para que el gobierno pudiera utilizar un personal, que no estuviera en filas, para actividades y trabajos que contribuyeran en el restablecimiento de la normalidad. Solo hasta 1967, mediante el Decreto 606, se dio luz verde para la consolidación de este organismo. En 1971, el Decreto 2341 organizó la Defensa Civil y la reestructuró como un establecimiento público. De esta manera, la Dirección de la Defensa Civil pasó a denominarse Defensa Civil Colombiana y en calidad de establecimiento público se le otorgó personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Con la expedición del Decreto 1667 de 1967 la Policía Nacional fue dividida en departamentos de Policía y bajo esta misma estructura operaba la Policía en el Distrito Especial, es decir, como un departamento de Policía que a su vez contaba con un Departamento de Servicios Especiales (Policía Judicial, Vial, Circulación y Tránsito, Protección Juvenil, Prisiones, Bomberos y Turismo). Ahora bien, en 1969 sigue la restructuración de la Policía; esta vez sube en la escala administrativa en la Secretaría de Gobierno cuando se emitió el Decreto 908 que hizo responsable a esta dependencia del Consejo de Justicia¹⁴, Prefecturas¹⁵, Inspecciones¹⁶, Cuerpo de Bomberos y Cárcel.

Entre 1968 y 1969 se realizó una organización administrativa en el Distrito que dio origen a los sectores centralizado y descentralizado. Sobre la Secretaría de Gobierno se destacó el proceso de reorganización que se sucedió mediante el Decreto 908 de 1969 expedido por el alcalde mayor Virgilio Barco Vargas y que fue determinante en la redistribución de funciones. Con este decreto se creó la Sección de Prevención y Adiestramiento que hacía parte del Cuerpo de Bomberos y se constituyó como antecedente de la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias nacida formalmente en 1987. En la nueva estructura de la Secretaría las dependencias encargadas de la seguridad para ese entonces eran las Prefecturas, el Cuerpo de Bomberos, el Consejo de Justicia, las Inspecciones y la Cárcel.

¹³ El alcalde del periodo de 1961 a 1966 fue Jorge Gaitán Cortés (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/alcaldes-bogota.pdf).

¹⁴ Que velaba por el cumplimiento del Código de Policía.

¹⁵ Similar a la Fiscalía, hacía investigaciones de delitos y realizaba capturas.

Donde se impartían las órdenes necesarias para la vigilancia, así como controlar las rifas, juegos y espectáculos.

En 1969 las Prefecturas estaban dispuestas de la siguiente forma: en el Sur la primera, de la que dependían nueve inspecciones de Policía, la Alcaldía Menor de Usme y los corregimientos de Pasquilla, La Victoria y Nazareth. La Central, que era la segunda; dependían de ella diez inspecciones de Policía y dos que atendían exclusivamente lo relacionado con los inadaptados a la vida social en todo el territorio del Distrito. En el Norte estaba la tercera, donde funcionaban nueve inspecciones de Policía, la Alcaldía Menor de Usaquén y el corregimiento de La Cita. La de Occidente era la cuarta, de la que dependían siete inspecciones de Policía, la Alcaldía Menor de Fontibón, la Alcaldía Menor de Kennedy y la Alcaldía Menor de Bosa. La quinta era la Noroccidental, de la cual dependían diez inspecciones de Policía, la Alcaldía Menor de Suba y la Alcaldía Menor de Engativá (Decreto 908 de 1969, RLB).

En el Cuerpo de Bomberos, la denominada sección de Prevención y Adiestramiento realizaba visitas a fábricas y casas comerciales con el fin de verificar las medidas preventivas de seguridad, elaborar los programas conducentes a instruir a la ciudadanía sobre medidas preventivas en materia de incendios y otras catástrofes, así como impartir recomendaciones sobre medidas de seguridad para construcciones. Como parte de esta sección de Prevención y Adiestramiento, los grupos de control contaban con funciones mucho más especializadas, como vigilar y controlar los establecimientos oficiales, públicos y privados en materia de seguridad contra incendios y demás calamidades; comprobar la clase de materiales, combustibles y demás riesgos existentes en cada caso y, de acuerdo con las disposiciones vigentes, instruir a los empleados y ocupantes sobre las instalaciones y manejo de los equipos y elementos de extinción, y comprobar la existencia de salidas de emergencia y facilidad de acceso en teatros, estadios y demás lugares públicos. Igualmente se ocupaban de revisar y controlar la fabricación y expendio de artículos pirotécnicos, gases licuados y líquidos inflamables; comprobar el estado de seguridad de los lugares de libre acceso al público, como grilles, cafés, bares y otros. El Grupo de Hidrantes, por su parte, llevaba a cabo la revisión de estos en la ciudad, además realizaban estudios de los sitios que requirieran colocación de hidrantes nuevos y llevaban el registro y control de los mismos. El grupo de Transportes y Mantenimiento dirigía y coordinaba el servicio de transportes del Cuerpo de Bomberos y la revisión y arreglo de todas las fallas presentadas en el equipo automotor. Las estaciones, por su parte, atendían los casos de incendio, rescate, inundaciones, servicios de escaleras, cortocircuitos, servicios especiales y demás calamidades públicas. Las estaciones de Bomberos en todo el Distrito en 1969 eran tres: Sur, Central y Norte (Policía Nacional, 1968: 42).

El Fondo Especial de Emergencias estaba bajo la responsabilidad del alcalde mayor, se encargaba de proveer de recursos al Comité Asesor de Urgencias para que pudiera realizar su labor, así como sufragar los auxilios a que hubiese lugar. Para la constitución de este fondo, el Acuerdo 17 de 1969 estipuló:

El Alcalde Mayor de Bogotá, al distribuir anualmente el producto que al Distrito Especial corresponde como participación en los gravámenes a los concursos hípicos, deportivos y similares establecidos por la Ley 78 de 1966 y sus disposiciones complementarias o reglamentarias, incluirá las partidas necesarias para atender al funcionamiento del Fondo, y al efecto destinará y apropiará cada año una suma no menor al diez por ciento (10%) del cálculo total de los estimativos de ingresos por concepto de tales gravámenes ("Acuerdo 17 de 1969", Archivo de Bogotá (AB) , *Anales del Concejo* (AC), núm. 1091, pp. 189-191).

A partir de este momento el concepto de seguridad queda establecido en función de la variable emergencia.

La década de los setenta inició con dos normas que incidieron en el tema de seguridad: el Decreto 409 de 1971 que formalizó a la Policía Judicial como un cuerpo anexo a la Rama Jurisdiccional¹⁷ y el Acuerdo de Concejo 28 de 1972 que asignó presupuesto a la protección de los habitantes y sus derechos en el Distrito. Ese rubro se identificó como Administración de Justicia.

Sobre la organización de la Policía Nacional, cuenta María Victoria Llorente:

En la década de los sesenta el cuerpo se organizó en Dirección General y ramas Técnica y Administrativa. En la Rama Técnica se ubicaban la Subdirección, el Estado Mayor de Planeación y la Inspección General. La planeación y operación de los servicios de Policía –vigilancia urbana y rural, Policía judicial, vial, circulación y tránsito, protección juvenil, prisiones, bomberos y turismoestaban a cargo del Estado Mayor. Este además ejercía funciones en otros campos y contaba con una organización en departamentos correspondiente a la del ejército: F-1 Personal; F-2 Información, criminalidad y estadística; F-3 Planeamiento; F-4 Servicios administrativos; F-5 Contabilidad, control y presupuesto; F-6 Docente; F-7 Sanidad, y F-8 Relaciones públicas (Llorente, 1997: 10).

La misma autora presenta la reestructuración de la Policía en los años setenta que, esquemáticamente, podría resumirse así:

¹⁷ Aunque la creación de este cuerpo se dio en 1906 por el Decreto Ley 711, es en ese momento cuando se le da una función más clara.

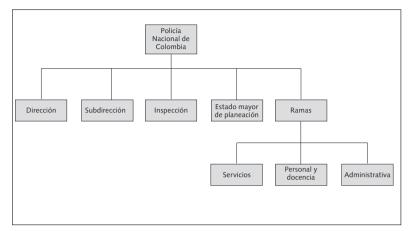


Gráfico 1. Estructura orgánica de la Policía Nacional en la década de 1970.

Fuente: elaborado por los autores con base en Llorente (1997).

Para el año de 1971 existía en el presupuesto de la Secretaría de Gobierno un rubro identificado como *administración de justicia* mediante el cual se procuraba

[...] proteger a las personas, dentro del territorio del Distrito, en sus derechos civiles y garantías sociales, de acuerdo con la Constitución, Leyes, Acuerdos y Reglamentos. Dictar las normas necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos e infracciones, mantener el orden público y aplicar las normas de Policía que rigen en el Distrito ("Acuerdo 28 de 1972", AB, AC, núm. 1121).

1.3. Influencia, en el tema de la seguridad, del establecimiento de grupos guerrilleros de segunda generación y del conflicto armado (1975-1990)

Mediante el Decreto 1134 de 1974, el alcalde mayor de Bogotá creó el Consejo Distrital de Seguridad con el objeto de llevar a cabo el cumplimiento de las políticas e instrucciones impartidas por el Consejo Nacional de Seguridad. El Consejo Distrital de Seguridad se encontraba conformado por el secretario de Gobierno del Distrito Especial de Bogotá, el secretario general de la Alcaldía, el presidente del Concejo de Bogotá, el comandante de la Brigada 13, el jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, el comandante del Departamento de Policía Bogotá, el director regional de la Defensa Civil, el director del Departamento de Bienestar Social del Distrito, el director del Departamento de Tránsito y Transporte del Distrito y el jefe de la División de Comisarías Nacionales de Policía. Las actividades de este Consejo Distrital de Seguridad estaban encaminadas a analizar los aspectos de la seguridad interna del Distrito Especial de Bogotá, recibir, evaluar y procesar los datos criminológicos de acuerdo con la División Territorial de las Alcaldías Menores y Estaciones de Policía, estudiar la aplicación de medidas de emergencia y

formular recomendaciones y planes de acción, intercambiar información policiva y de seguridad con organismos similares de orden nacional, y coordinar con las entidades industriales y comerciales, juntas de acción comunal y demás agrupaciones cívicas, el cumplimiento de las normas de vigilancia.

La Policía evolucionó a las exigencias de la coyuntura de mediados de los setenta con dos procesos importantes dentro de la institución. El primero es la Resolución 9354, en la cual el Ministerio de Educación Nacional autorizó la expedición de títulos de licenciado en estudios policiales y administrador policial en 1976 y la creación del Grupo de Operaciones Especiales de Seguridad (GOES) con la directiva permanente 2 de 1978 de la Dirección de Policía Nacional. Este grupo dependía de la División de Información y Estadística Criminal de la Policía Judicial (Dipec); su primera aparición mediática se dio con el operativo de retoma de la embajada de República Dominicana que había sido tomada por el M-19.

En 1979 las inundaciones por el invierno fueron tan fuertes en Bogotá que el Concejo creó un Fondo Especial para Emergencias y se impuso una contribución temporal para auxiliar a los damnificados por las inundaciones en el territorio del Distrito Especial de Bogotá. Igualmente se creó una Junta Pro-Damnificados por las inundaciones ordenada por el Acuerdo 16 de 1979 (Régimen legal de Bogotá). La junta estuvo integrada por seis concejales con sus respectivos suplentes, el tesorero, el personero y el contralor del Distrito Especial de Bogotá y cuatro representantes de la comunidad damnificada elegidos por las juntas comunales de los barrios afectados.

Entre las funciones del Fondo Especial de Emergencia (FEE) estaba vigilar y controlar la elaboración del censo de damnificados, recibir las contribuciones provenientes de las entidades oficiales, privadas e internacionales así como su distribución. También debía informar al Concejo sobre las sumas recolectadas y los gastos e inversiones que se hubiesen realizado. Esta medida fue importante para llevar a cabo la reconstrucción de las viviendas afectadas y para la construcción de otras nuevas. Por otra parte, se ordenó la emisión de estampillas por valor de diez pesos y fueron de obligatoria inserción durante dos años en documentos como licencias de funcionamiento de establecimientos industriales y comerciales, licencias de construcción, contratos administrativos entre el Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas, certificaciones expedidas por los organismos o autoridades del orden distrital y patentes de sanidad pública. En el artículo 5 del mismo acuerdo se fijó que

Del total del presupuesto anual de rentas e ingresos del Distrito Especial de Bogotá, se apropiará una reserva igual al 1,5% anual de las mismas para atender los auxilios a los damnificados por calamidades públicas. Dicha reserva constituirá el fondo especial de emergencias del Distrito Especial de Bogotá ("Acuerdo 16 de 1979", RLB).

Los años ochenta llegaron y las temibles acciones del narcotráfico dieron lugar a que el Gobierno Nacional impulsara la creación de tres instrumentos para la lucha contra la violencia terrorista. El primero de ellos fue la concepción de la Policía Antinarcóticos con la Resolución 2743 de 1981; este comando con sede principal en Bogotá tenía asignada la labor de prevenir y reprimir el tráfico de estupefacientes. Además, las acciones de sicariato, por cuenta de grupos armados, en contra de dirigentes políticos hicieron que se impulsara la creación del segundo instrumento: el Servicio de Protección a Dignatarios. Esta coyuntura trajo consigo que el gobierno Betancur promulgara la Ley 2137 en 1983, ley que le asignó al Presidente la autoridad suprema de la Policía Nacional. El tercer instrumento fue el servicio de protección para funcionarios de la rama judicial, pero no fue hasta 1985 cuando se puso en marcha.

En lo sucesivo, para los años ochenta la Policía fue dejando el *molde militar* en términos organizativos, y así:

[...] con la reforma de 1983 se eliminó el estado mayor de planeación y se crearon ocho direcciones: 1) la de Planeación como órgano técnico de planeación y asesoría; 2) la Operativa encargada de coordinar las unidades territoriales de Policía y los servicios especializados a nivel nacional –vial, puertos, ferrocarriles, antinarcóticos, aéreo, menores y protección del medio ambiente–; 3) la de Policía Judicial e Investigación (Dijin) encargada de coordinar la función especializada en materia de investigación criminal y las actividades de inteligencia y contrainteligencia; 4) la Administrativa; 5) la de Personal; 6) la Docente bajo la cual se centralizó lo relativo a la formación y capacitación, incluida la Escuela de Cadetes General Santander que venía funcionando a partir de la Subdirección; 7) la de Sanidad cuyas funciones anteriormente eran asumidas por el estado mayor, y 8) la de Bienestar cuyos programas hasta el momento venían siendo manejados por la Dirección General. Adicionalmente se creó el Consejo Superior de Policía encargado de la formulación de las políticas nacionales de seguridad pública, el cual nunca llegó a reunirse.

Ante el incremento del problema del narcotráfico se sumó en 1987 al organigrama la Dirección de Antinarcóticos, a partir de la fusión del servicio antinarcótico y aéreo de la Policía. Esta respondía directamente ante la Dirección General a diferencia de las demás que lo hacían ante la Subdirección (Llorente, 1997: 10-11).

En el ámbito distrital, la década de los ochenta inició con la alcaldía de Hernando Durán Dussán¹8 y con la creación del Fondo de Vigilancia y Seguridad (Fvs) bajo la dirección de una junta compuesta por el alcalde mayor, el

¹⁸ Periodo 1978-1982 (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/alcaldes-bogota.pdf).

secretario de Hacienda, el secretario de Salud, el comandante de Policía, el comandante del Cuerpo de Bomberos y dos concejales. Entre sus funciones iniciales estaban la adquisición de equipos automotores para la prestación del servicio público de vigilancia para el Departamento de Policía de Bogotá, la adquisición del equipo automotor, comunicaciones, operaciones y comunicaciones del Cuerpo de Bomberos de Bogotá y llevar a cabo el arbitramento de los recursos para que, por intermedio de la Secretaría de Obras Públicas, se lograra la construcción de estaciones y de subestaciones para el Cuerpo de Bomberos y puestos de policía. Todo esto reglamentado por el Acuerdo 9 de 1980. Los ingresos de este FVS provenían de varias fuentes:

- El producido total de las multas impuestas a favor del Tesoro Distrital por la omisión de contravenciones comunes y especiales.
- El producto total de cauciones exigibles constituidas a favor del Tesoro Distrital para asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas de policía y de las licencias de construcción de obras.
- Los recursos provenientes de la exigibilidad a favor del Tesoro Distrital de pólizas de seguros, fianzas o cauciones constituidas para garantizar las licencias administrativas de desocupación de inmuebles dados en arrendamiento.
- El producto de los impuestos por concepto de Industria y Comercio causados anualmente a los bancos, las compañías de seguros, las corporaciones financieras de ahorro y vivienda, y las compañías de vigilancia privada de las oficinas principales, sucursales y agencias establecidas en el Distrito Especial de Bogotá.
- Los bienes muebles que le fueran destinados y recursos transferidos o donados y los aportes asignados en cada vigencia fiscal por la Administración Central, y los ingresos provenientes de los Bonos de Seguridad. ("Acuerdo 9 de 1980", RLB).

Sin embargo, como se estipulaba en el artículo 9 de este acuerdo: "Los recursos del Fondo no podrán destinarse en ningún caso al pago de servicios personales o sueldos de nómina" ("Acuerdo 9 de 1980", RLB), dejando claro que el sostenimiento del FVS solamente establecía bienes y muebles.

Con el Acuerdo 18 de 1983, expedido por el Concejo, se ordenó:

Transfórmase el actual Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D. E., adscrito a la Secretaría de Gobierno, en un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Los bienes y recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D. E. solamente podrán emplearse en la adquisición, mantenimiento y renovación de los equipos y demás elementos afectados al servicio público de policía y seguridad y a la vigilancia y prevención de los delitos y contravenciones dentro del territorio del Distrito Especial de Bogotá, incluyendo el servicio de policía que prestan las inspecciones de Policía ("Acuerdo 18 de 1983", RLB).

Al FVS, mediante Acuerdo 7 de 1982, el Concejo le asignó el presupuesto de ingresos y gastos de 1983 por un valor de \$137.002.610.80 para su funcionamiento en el marco de la asignación de los rubros dirigidos a las entidades descentralizadas y fondos rotatorios distritales¹⁹.

A nivel nacional, con el Decreto Ley 2137 de 1983 se determinó que las policías metropolitanas creadas en ese entonces (Bogotá, Valle de Aburrá y Santiago de Cali) contarían con la misma estructura orgánica de los departamentos de policía, y que en este sentido los comandantes tendrían las mismas funciones pero tomando como jurisdicción el área metropolitana y como unidad básica de organización para el desarrollo de las diferentes actividades de vigilancia la estación de policía.

Mediante el Acuerdo 11 de 1987 se creó el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá con los siguientes objetivos:

- a. Financiar la elaboración de un programa de amplia cobertura para prevenir desastres, con base en estudios e inventarios de riesgos y de las áreas respectivas dentro de los límites del Distrito Especial de Bogotá, haciendo énfasis en campañas de educación preventiva, prioritariamente a las comunidades ubicadas en zonas de riesgo.
- b. Financiar la elaboración de un mapa de riesgos del Distrito Especial de Bogotá para la prevención de emergencias y coordinar la atención de las mismas mediante un plan de atención.
- c. Adquirir los equipos y elementos necesarios para la prevención y atención de emergencias, catástrofes o calamidades públicas y para atender las necesidades que se presenten a los damnificados de todas estas situaciones.
- d. Editar material didáctico de prevención y atención de emergencias ("Acuerdo 11 de 1987", RLB).

Los ingresos y cuentas del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias provenían de una suma anual de forzosa inclusión en el presupuesto distrital no inferior al 0,5% de los ingresos corrientes tributarios de la administración central y los aportes que pudieran llegar a hacer en su momento las entidades y empresas así como las personas naturales.

Igualmente, mediante este acuerdo se llevó a cabo la creación de la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias como una dependencia directa de la Alcaldía Mayor y entre sus funciones se encontraban la coordinación de todas las acciones de prevención y atención de emergencias y la promoción para la creación de comités locales en cada zona o alcaldía menor. También tenía a su cargo adelantar los estudios y diseños

¹⁹ Augusto Ramírez Ocampo fue el alcalde en el periodo 1982-1984 (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldes de Bogotá 1538-2010: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/pdf/ alcaldes-bogota.pdf).

respectivos para la atención de emergencias, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y las experiencias en la prevención de riesgos. Junto con la Secretaría de Educación, debía coordinar las campañas de prevención de emergencias en las escuelas y colegios del Distrito. Por otra parte, tenía a su cargo la promoción de la participación de las diferentes organizaciones comunitarias existentes en las tareas de prevención y atención de emergencias con la ayuda del Departamento Administrativo de Acción Comunal así como del Departamento Administrativo de Bienestar Social. Otras funciones eran el diseño de un plan de comunicaciones de emergencia con diferentes entidades así como motivar y convocar al sector privado para que se vinculara a los programas de prevención y atención de emergencias. En el artículo 7º de este acuerdo se estipulaba que para efectos de la prevención de emergencias y calamidades "prohíbese la explotación de las canteras ubicadas en los cerros que circundan el área urbana de Bogotá, de acuerdo a la Ley" ("Acuerdo 11 de 1987", RLB), y se ordenaba a la "Secretaría de Obras Públicas vigilar la reforestación de las áreas mencionadas, por parte de los propietarios, arrendatarios e inquilinos" ("Acuerdo 11 de 1987", RLB).

En agosto de 1986 asumió la Alcaldía Mayor Julio César Sánchez y dio impulso al Acuerdo 8 de 1987 por el cual Bogotá fue dividida en 20 zonas que harían las veces de alcaldías locales. Lo importante en esta división no fue solamente otorgar al Distrito una gran capacidad administrativa y de manejo de la ciudad sino que, para el tema concreto de seguridad, se abrió paso hacia una administración mucho más eficiente y clara, en tanto el rango de acción ocupó márgenes territoriales menores. En 1987 se creó la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá, dependiente del despacho de la Secretaría de Gobierno y entre cuyas funciones más importantes se encontraban:

- Coordinar todas las acciones de prevención y atención de emergencias.
- Promover la creación de comités locales en cada zona o alcaldía local para la prevención y atención de emergencias, y coordinar la acción de estos comités cuando se requiriera.
- Adelantar los estudios y diseños respectivos para la atención de emergencias.
- Coordinar con la Secretaría de Educación las campañas de prevención de emergencias en las escuelas y colegios del Distrito Especial de Bogotá.
- Promover la participación de las organizaciones comunitarias en las tareas de prevención y atención de emergencias a través del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- Diseñar y establecer un plan de comunicaciones de emergencia con las entidades respectivas.

 Motivar y convocar al sector privado a que se vinculara a los programas de prevención y atención de emergencias.

Esta medida se tomó como ejemplo a nivel nacional en 1988 mediante la Ley 46, que creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Snpad), que luego asumió el ejecutivo con la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el Decreto 919 del mismo año. Esta modificación fue el reflejo de la urgente necesidad del Gobierno Nacional para afrontar situaciones de emergencia y desastres. De esta manera, el Snpad tiene como objetivo (aún hoy día) prevenir y mitigar riesgos así como organizar todo lo concerniente a la atención de emergencias y trabajar en torno a la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastres.

En el Distrito, durante el periodo del alcalde Julio César Sánchez se dio inicio a la creación de los centros de atención inmediata (CAI) en el marco de la celebración de los 450 años de la ciudad. Esta experiencia, sin antecedente alguno, fue registrada por la prensa así:

La seguridad en Bogotá, a partir de este 6 de agosto, sufrirá un vuelco total, porque la Policía fue descentralizada para que ejerza un mayor control de la ciudad. Por primera vez en la historia de la capital, la Policía y la ciudadanía se integrarán a través de los Centros de Atención Inmediata (CAI) para enfrentar la inseguridad [...] La ciudad contará con 85 puntos estratégicos, donde un oficial y 18 agentes de los escuadrones motorizados y de carabineros estarán prestos a atender cualquier emergencia o delito. Así le quedará más fácil al oficial atender un caso, porque tendrá un área mínima de responsabilidad, explicó el general Luis Eduardo Fajardo Vanegas, Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá [...] Es importante destacar que a este programa de seguridad se vincularon gremios de industriales y comunales, la Defensa Civil, los Bomberos y la Policía Cívica, entre otros (Acero, 1987: 2-C; el énfasis en cursiva es de los autores).

El proceso se replicó y los CAI fueron copando la geografía nacional, especialmente en las principales áreas metropolitanas. Su principal objetivo consistió en propiciar un mayor acercamiento entre la Policía y la comunidad ya que esta relación estaba algo fracturada ante la carencia de credibilidad hacia la institución. En términos operativos, se procuraba mediante estos nuevos centros acortar los tiempos de reacción de la Policía así como propiciar un fortalecimiento en la dimensión preventiva del delito, y un aumento y fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Posteriormente los CAI recibirían apoyo mediante la creación de los denominados Comités Administrativos de los Comandos de Atención Inmediata (Comac) regulados por el Decreto 1501 de octubre 30 de 1987. Esta nueva instancia procuraba un trabajo conjunto así como una alianza entre la Ad-

ministración Central, la Policía Metropolitana y la comunidad. Los Comac sesionaban en la estación de Policía de la jurisdicción respectiva y eran los encargados de reunir y manejar la participación de personas naturales y jurídicas en torno a la decisión del lugar donde se instalarían estas nuevas unidades policiales. Pese a estos intentos de participación, los CAI no estuvieron exentos de problemas asociados con los bajos recursos para su funcionamiento, que se vieron reflejados en la falta de personal, descuido de las instalaciones, carencia de equipamientos y demás. Este deterioro se registró en la época así:

La ciudadanía no está contenta con el funcionamiento de los Comandos de Atención Inmediata (CAI), pero tampoco quiere que los acaben. Incluso reclama la construcción de otros, eso sí, bien dotados. Porque aunque apoya la filosofía que los inspiró, de descentralizar la labor de vigilancia y seguridad, en los 150 CAI que hay actualmente en la ciudad no hay suficientes agentes para atender los cada vez numerosos llamados de la comunidad. Solo hay 8.500 agentes en Bogotá, de los cuales 2.500 prestan sus servicios como escoltas a ministros, magistrados, políticos, diplomáticos y personalidades que pueden ser blancos del terrorismo. La falta de personal e incluso las denuncias por abusos de autoridad e irregularidades de algunos de ellos, ha generado el escepticismo ciudadano frente al programa de los CAI, que se inició hace tres años, durante la administración del alcalde Julio César Sánchez. Incluso, se han desintegrado varios Comités de Ayuda a los CAI (Comac), porque nadie quiere ayudar a organismos que no funcionan bien. Por lo menos ese fue el resultado del sondeo efectuado por este diario en torno al funcionamiento de los CAI, a propósito del interés que tiene la actual administración de conocer lo que opina de ellos la ciudadanía [...] El presidente de la junta de acción comunal del barrio Antonio Nariño, Pedro Melo, asegura que sus vecinos se defienden por su propia cuenta, porque no pueden esperar a que los uniformados reaccionen. Tenemos alarmas comunitarias en ocho cuadras, adquiridas el año pasado por medio de la campaña El Buen Vecino, que nos alertan de cualquier peligro en el sector, dice Melo (Montagut, 1990: 10B).

Además, muchas de estas unidades policiales fueron objeto de atentados terroristas, y se las tildó de foco de corrupción:

Tres meses después de arrancar el proyecto tuvieron su primer tropiezo. Los terroristas trataron de impedir su construcción, con el asesinato de cuatro agentes, un comandante y la instalación de dos bombas que fueron desactivadas, en el CAI de Las Américas. En un principio, el programa dio tan buen resultado que, a finales de 1987, existían 75 comandos en la ciudad. Un año después, reaparecieron los actos terroristas con la destrucción del CAI del kilómetro 17 de la Autopista Norte y el de la calle 80 con carrera 68, que afortunadamente aún no estaban en servicio (Montagut, 1990: 10B).

A raíz de los múltiples problemas, sucedió una reforma en 1997, con una reducción notable en el número de CAI; de unos 130 se pasó a 107 ubicados, eso sí, estratégicamente y con una estructura mucho más sólida y mucho más amplios, con mayores recursos humanos y logísticos. Es así como para 2006, en materia de equipamientos, la situación era:

Tabla 2. Equipamientos de seg	guridad en Bogotá.				
Jurisdicción policial	Localidad		CAI	Estaciones y subestaciones	
		2003	2006		
	Santa Fe	11	11	3	
_	Kennedy	11	10	2	
D	Fontibón	2	4	4	
Departamento Bacatá	Los Mártires	4	5	2	
-	Puente Aranda	6	5	1	
-	Candelaria	2	3	2	
	Chapinero	7	10	4	
-	Suba	8	8	1	
Dtt T:	Engativá	8	7	1	
Departamento Tisquesusa -	Barrios Unidos	3	4	1	
-	Teusaquillo	6	7	2	
-	Usaquén	6	7 9	1	
	San Cristóbal	6	7	1	
-	Usme	4	3	1	
-	Tunjuelito	3	3	1	
Departamento	Bosa	5	3	1	
Tequendama	Antonio Nariño	3	3	1	
-	Rafael Uribe	6	7	1	
-	Ciudad Bolívar	5	6	1	

Fuente: cálculos a partir de base de equipamientos, DAPD, subdirección de desarrollo social, Policía Metropolitana y monografías locales de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, 2002.

Mucho tiempo después se optó por la creación de los CAI móviles, los cuales tuvieron un mayor protagonismo durante la década de los noventa y subsiguientes:

¿Qué hacemos para que la policía nacional llegue a las zonas más alejadas de Bogotá, allí donde no es posible instalar una estación o un CAI? Ante esta inquietud planteada por el alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, el comando de la Policía Metropolitana de Bogotá inició un proyecto ambicioso para suplir esta necesidad, el cual consistió en el diseño de un modelo a escala de un habitáculo que dispusiera de una sala de denuncias y de retenidos, computadores y un sistema de monitoreo, entre otros servicios, con la suficiente capacidad de un verdadero CAI.

Esta iniciativa fue presentada por el mayor Édgar Ricardo Quilaguay Trujillo, jefe del Grupo de Automotores y Transporte de la Policía Metropolitana de Bogotá, como respuesta a la inquietud del alcalde Garzón [...] La propuesta, que fue presentada en uno de los Consejos de Seguridad de la ciudad, le gustó al alcalde mayor de Bogotá quien de inmediato empezó a estudiar su viabilidad económica para construir 31 CAI móviles, que permitieran facilitar la movilidad del servicio de policía en materia de prevención, control y lucha contra los grupos delincuenciales en Bogotá [...] Cada CAI tiene un costo de 210 millones de pesos, presupuesto invertido por las alcaldías locales y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (Pérez, 2007: 56-57).

1.4. La institucionalización de la seguridad (1990-2000)

Aunque no podría hablarse de una progresiva institucionalización del tema de seguridad en el ámbito distrital hasta 1991, se puede detectar la creación de unas instituciones (ramos especializados en el caso de la Polícia y nuevas dependencias en el interior de la Administración central) que permitieron ejercer funciones de seguridad en la capital.

Entre 1988 y 1990, el alcalde mayor de Bogotá fue Andrés Pastrana, primer alcalde elegido mediante el sufragio popular. Durante su administración, el sicariato incrementó sus acciones violentas, por lo que mediante el Decreto 814 de 1989 se abrió paso a la creación de un cuerpo especial armado especializado en enfrentar los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios y grupos de autodefensa o justicia privada. Este cuerpo, mucho tiempo después (hacia 2002), se transformó en el Cuerpo Élite Antiterrorista (CEAT).

El Sistema Nacional de Bomberos de Colombia hace parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto 919 de 1989.

La Defensa Civil, desde 1989, hace parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres, por lo que, además de cumplir con las funciones asignadas por este sistema, tenía unas propias asignadas en el artículo 4 del Decreto 2341 de 1971: a) Prevenir y controlar las situaciones de desastre y calamidad en la fase primaria de prevención inminente y de atención inmediata y, cuando ellas hayan sido declaradas, actuar en los términos definidos en los actos administrativos de declaratoria de tales situaciones. b) Colaborar en la conservación de la seguridad interna y en el mantenimiento de la soberanía nacional.

La junta directiva de la Defensa Civil estaba integrada por el ministro de Defensa Nacional, el ministro de Gobierno, un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito público, el ministro de Salud Pública o su delegado, el ministro de Comunicaciones, el ministro de Obras Públicas y Transporte, el comandante general de las Fuerzas Militares, el director general de la Policía Nacional.

En la Defensa Civil convergían diferentes sectores en procura de atender situaciones de emergencia. Constituyó un esfuerzo institucional que obedecía al orden nacional, más que al distrital, para propiciar espacios coordinados ante eventuales problemáticas, la mayoría de las veces ocasionadas por la naturaleza. Para ese entonces, el patrimonio de la Defensa Civil estaba constituido por los bienes y demás elementos pertenecientes a la Dirección Nacional de la Defensa Civil y por las apropiaciones incluidas en el presupuesto nacional para atender el correcto funcionamiento de la entidad, además de las sumas destinadas por entidades oficiales o particulares²⁰.

En la década de los ochenta sucedieron cambios en el sector descentralizado. Como se muestra en el organigrama siguiente, aparecieron los fondos rotatorios de Bienestar Social, Asistencia Comunitaria, Bomberos, Secretaría de Educación Distrital, entre otros:

Organigrama 1987 Acuerdo 18 DE 1987 Adm. Central \$80.149.388.000 rdo 19 de 1987 Adm. Descentralizada \$382.787.099 Bogotá Tesorería Concejo Personería Contraloría Centralizado Descentralizado Departamentos Secretarías • C-P-S-D. • E.T.B. Fondos Administrativos Rotatorios • C.V.P. • E.A.A.B. De: • Secretaria • Jardín B. • E.E.B. Tránsito y • Bienestar Soc. General Transporte • EDIS • Univ. D Asistencia Com. • Secretaria de Acción • EDTU • Lotería Gobierno Comunal • Bomberos Orquesta F. SISE • Secretaria de Bienestar Social • SED • IDIPRON • IDCT Hacienda Planeación Rotatorio • F.G.A.A. • IDRD • Secretaria de Publicación Educación • IDU • Candelaria Laboratorio • Secretaria de FONDATT FVP Suelos Salud • FAVIDI Secretaria de FVS Obras Públicas

Gráfico 2. Estructura orgánica del Distrito Especial de Bogotá al finalizar la década de 1980.

Fuente: RLB.

Por otra parte, para esa época, Bogotá fue pionera en la conformación de los denominados Frentes de Seguridad Local (FSL), una aproximación a los

²⁰ *Véase* Soto (1968), Duque (1970) y Dávila (1991).

Esquemas de Vigilancia Barrial adoptados en Estados Unidos hacia 1972 y en el Reino Unido en 1980 (Castillo, 2006).

El primer antecedente de frentes de seguridad fue la creación del Programa del Buen Vecino en la alcaldía de Andrés Pastrana Arango en el marco del plan de desarrollo Diciendo y Haciendo. Esta política pública de seguridad tuvo como punto de partida la adopción de mecanismos de vigilancia comunitaria como un medio complementario en la prevención del delito. A su vez, los frentes de seguridad, así como sucedió con los CAI, se fundamentaban en propiciar y fortalecer un trabajo entre la comunidad y la Policía y llevar a cabo el mejoramiento de la imagen de esta en términos de su eficiencia.

Mediante este programa se crearon 6.851 Frentes de Seguridad Local cuyos objetivos se dirigían a la formación de ciudadanos en organización cívica, así como la prevención del delito y el fortalecimiento de actividades de denuncia y vigilancia mediante la adopción de estrategias como la promoción y divulgación de información, la disposición de marcas antirrobo, la creación de un banco de documentos perdidos, la adopción de puntos de encuentro de personas extraviadas, el plan de teléfonos para la seguridad y el plan de iluminación para la seguridad.

El Programa del Buen Vecino contaba, para ese entonces, con una inversión de \$415 millones (3%) de los \$13.800 de la inversión en seguridad que se hacía dentro del presupuesto distrital. El programa contaba con un personal de 40 promotores, con los cuales se logró el cubrimiento de 539 barrios, así como el aprovisionamiento de 4.857 alarmas (Cámara de Comercio de Bogotá).

Como ya se mencionó, durante la administración de Andrés Pastrana Arango la ciudad sufrió una fuerte incursión del terrorismo y la violencia política, por lo que, desde la Alcaldía, se expidieron normativas conducentes a la prevención del orden público ante situaciones concretas en las que se sucedieron atentados contra personas y contra bienes comunes dentro de la ciudad:

Que con motivo de la muerte del dirigente político José Antequera y las graves lesiones causadas al senador Ernesto Samper Pizano, en hechos ocurridos el pasado 3 de los corrientes, se ha perturbado de manera grave el orden público en el territorio del Distrito Especial de Bogotá. Que los Decretos Nos. 1039 y 1051 de 1984 autorizan a los gobernadores y al Alcalde Mayor de Bogotá la prevención de atentados contra el orden público y aplicar las medidas que se estimen convenientes ("Decreto 071 de 1989", AB, Registro Distrital (RD), núm. 499, pp. 434-435)²¹.

²¹ En esta misma tónica reglamentaria, y para la misma época, pueden consultarse: "Decreto 072 de 1989", AB, RD, núm. 499, p. 435; "Decreto 0349 de 1989", AB, RD, núm. 533, p. 25; "Decreto 0432 de 1989", AB, RD, núm. 544, pp. 196-197, y "Decreto 0511 de 1989", AB, RD, núm. 554, p. 4.

Bogotá, en términos generales, experimentó en los años noventa un desorden cuyos antecedentes ya eran palpables hacia finales de la década de los ochenta. Así lo hizo saber el ex alcalde y ex presidente Virgilio Barco:

De esa ciudad pujante que goberné, hoy solo queda una gran anarquía urbanizada, un tremendo caos, un inmenso desorden, un colosal desbarajuste [...] He comprobado la degradación de sus barrios y la pésima calidad de los servicios. Y no logro entender a dónde van a parar los recursos generados por los 40 impuestos que debe pagar hoy una familia de clase media bogotana. Bogotá se ha convertido en una ciudad poblada de gentes sin trabajo [...] Los servicios del Estado y el suministro de bienes esenciales han llegado a sus más bajos niveles, de manera que quienes no tienen altos ingresos, deben conformarse con una vivienda que no responde a la dignidad del ser humano ("Un plan para Bogotá": 36-37).

1.4.1. Los planes de desarrollo

A raíz de lo señalado en la Constitución Política de 1991, en la que se solicitaba a los alcaldes el diseño de un plan de desarrollo, cada uno de los alcaldes del Distrito, desde entonces, elaboró el suyo propio con visiones diferentes pero a la vez complementarias. De hecho, podría referirse una suerte de "continuidad y fortalecimiento programáticos" en materia de seguridad en las administraciones sucesivas.

Alcalde	Plan de desarrollo	Normativa
Juan Martín Caicedo Ferrer	Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991–1992	Acuerdo 8 de 1991
Jaime Castro Castro	Prioridad Social	Acuerdo 31 de 1992
Antanas Mockus	Formar Ciudad 1995-1998	Decreto 295 de 1995
Enrique Peñalosa	Por la Bogotá que Queremos 1998-2001	Acuerdo 6 de 1998
Antanas Mockus	Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004	Decreto 440 de 2001
Luis Eduardo Garzón	Bogotá sin Indiferencia 2004-2008	Acuerdo 119 de 200

En 1991 ocurrió la transición de Distrito Especial a Distrito Capital²² mediante la nueva Carta Constitucional. Sin embargo, fue hasta 1992 que Jaime

Bogotá había experimentado un cambio importante en su organización políticoadministrativa en 1954 mediante el Decreto de nivel nacional 3640 del 17 de diciembre, en el que pasó a ser Distrito Especial (Bogotá D. E.), aprobado por el presidente Gustavo Rojas Pinilla y en el que se anexaron a la capital los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén.

Castro, luego de haber sido el ministro del Interior delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente, asumió la Alcaldía Mayor y procedió a redactar el Régimen Especial para el Distrito Capital de Bogotá, que fue aprobado por el Decreto Ley 1421 de 1993. Esta ley, más conocida como Estatuto Orgánico de Bogotá, estableció un nuevo orden jurídico-administrativo de la ciudad.

El reflejo de los cambios en materia de seguridad durante esta década se vio en el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (Fopae) creado por el Acuerdo 11 de 1987 y reglamentado posteriormente mediante el Decreto 652 de 1990. Este decreto estipuló que la junta directiva debía estar conformada por el alcalde mayor, el secretario de Gobierno del Distrito, el director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el director de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Emergencias, tres representantes del Concejo de Bogotá y sus respectivos suplentes, el director ejecutivo de la Oficina coordinadora de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, D. E., quien actuaría como secretario de la junta y con voz pero sin voto. Igualmente, en este decreto quedaron estipulados sus objetivos, entre los que se cuentan:

Prestar el apoyo económico que sea requerido para la prevención y atención de Emergencias y calamidades.

Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada.

Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre.

Financiar la elaboración de un programa de amplia cobertura para prevenir desastres con base en estudios e inventarios de riesgos y de las áreas respectivas dentro de los límites del Distrito Especial de Bogotá, haciendo énfasis en campañas de educación preventiva y saneamiento ambiental, prioritariamente a las comunidades ubicadas en zonas de riesgos.

Financiar la elaboración y mantenimiento de un mapa de amenazas del Distrito Especial de Bogotá, para la prevención de Emergencias y la coordinación de las mismas mediante un plan de atención.

Adquirir los equipos y elementos necesarios para la prevención y atención de Emergencias, catástrofes o calamidades públicas para apoyar las necesidades básicas que se presenten a los afectados por estas situaciones.

Editar material didáctico de prevención y atención de Emergencias.

Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y mediante las que se buscan mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de la primas ("Decreto 652 de 1989", AB, RD, núm. 619, pp. 1-3).

A nivel nacional se emitió el Decreto 2615 de 1991 que creó el Comité de Orden Público para el Distrito de Bogotá, encabezado por el alcalde mayor, el co-

mandante de la Brigada 13 y el comandante de la Policía y el subdirector del DAS. Los integrantes del comité tenían facultades para incluir a otras personalidades que pudieran analizar temas de orden público.

1.4.1.1. Plan de Desarrollo Físico, Económico y Social del Distrito Especial de Bogotá para los años 1991-1992

El primer alcalde que presentó un plan de gobierno fue Juan Martín Caicedo Ferrer, que lo promulgó con el Acuerdo 8 de 1991. Este documento fijó las políticas generales del plan de desarrollo físico, económico y social del Distrito Especial de Bogotá, para los años 1991-1992, con solo cinco políticas básicas:

- a. Reducir los desequilibrios sociales y urbanos que afectan especialmente a la población más pobre, y mejorar sus condiciones económicas y sociales.
- Aumentar la productividad y disminuir los costos sociales y ambientales producidos por la expansión desordenada de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales.
- c. Fortalecer las finanzas del Distrito y racionalizar el destino de los recursos.
- d. Modernizar, descentrar la estructura administrativa del Distrito.
- e. Asignar a cada una de las entidades del Distrito sus responsabilidades sectoriales en un marco de coordinación interinstitucional.

Al examinar el plan de desarrollo del alcalde Juan Martín Caicedo Ferrer, el tema de seguridad no se hace explícito en el documento. Así, la seguridad no se toma en cuenta como prioridad. Pese a esto, vale la pena destacar la expedición de dos actos administrativos que pusieron el tema de seguridad en términos que, posteriormente, aprovecharon sus sucesores para la creación de nuevas dependencias. Es el caso del Decreto 618 de septiembre 26 de 1991 mediante el cual se creó la Consejería Distrital de Seguridad y el Decreto 619 de 1991 que creó los Comités Zonales de Seguridad.

La conformación del Consejo Distrital de Seguridad encontró sus antecedentes y marco legal en el Decreto 2615, de carácter nacional, expedido por la Presidencia de la República en 1991 y por el cual

Se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público ("Decreto 2615 de 1991", RLB).

Este decreto constituyó el principal marco regulador en la creación de nuevas instancias que asumieron el tema de seguridad, tanto a nivel nacional como distrital; por lo menos así quedó contemplado en su artículo 4:

Se hace necesario fortalecer las acciones de las autoridades del nivel regional, departamental y local en materia de seguridad y reforzar la coordinación interinstitucional a través de Consejos de Seguridad y Comités de Orden Público, con el fin de garantizar un eficaz mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional ("Decreto 2615 de 1991", RLB).

Para el caso de Bogotá, el decreto señalaba:

En el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Consejo Distrital de Seguridad estará integrado por los siguientes miembros:

- 1. El Alcalde del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, quien lo presidirá;
- 2. El Comandante de la guarnición militar;
- 3. El Comandante del Departamento de Policía Metropolitana;
- 4. El Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS;
- 5. El delegado del Procurador General de la Nación;
- 6. El Director Seccional de Orden Público;
- 7. El Secretario de Gobierno del Distrito Capital, quien hará las veces de Secretario del Consejo ("Decreto 2615 de 1991", RLB).

Para 1991, la organización del Distrito Capital estaba dada de la siguiente manera:

Distrito Capital Acuerdos 31 y 32 de 1991 Total Pres. \$ 1.330.372.179.000 Alcaldía Mavor Conceio Contraloría Personería Tesorería Centralizado Descentralizado Departamentos C.P.S.D. en • FOPAE Secretarías Administrativos liquidación • FONDATT Caja de Vivienda • General • Bienestar Social • FOSOP Popular Gobierno Fondo Salud Mental Acción Jardín Botánico Comunal • Hacienda FONDABS Orquesta Filarmónica • Educación Planeación • Fondo Asistencia IDIPRON Catastro Salud • Fundación Gilberto Fondo Rotario Obras Públicas Servicio Civil Alzate Avendaño bomberos • Medio Tránsito y • IDU • E.T.B. Ambiente Transporte • IDEP • E.A.A.B. • Caja de Vivienda • F F B Popular • EDIS • FVP Universidad Distrital • FAVIDI • Lotería de Bogotá • IDCT • SISE • IDRD • Candelaria • Fondo vig. y Seguridad Fondo Rotatorio Publica Banco de Tierras

Gráfico 3. Estructura orgánica de Bogotá Distrito Capital, 1991.

Fuente: RLB.

1.4.1.2. Plan de desarrollo Prioridad Social (1992-1994)

Jaime Castro Castro presentó en 1992 su plan de gobierno Prioridad Social, que fue el primero que abrió espacio concreto al tema de la seguridad. En el título primero hizo mención explícita al tema de seguridad ciudadana y señaló en el artículo 47:

Corresponde a las autoridades distritales garantizar la convivencia ciudadana y la seguridad general, proteger los derechos y libertades públicas, organizar la participación comunitaria para prevenir los delitos y contravenciones y colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia ("Acuerdo 31 de 1992", AD, RD, núm. 719).

En este sentido, el plan de desarrollo concibe, a manera de políticas concretas, unos programas concertados conducentes al mejoramiento de la seguridad así como al incremento de la presencia policial. Las acciones a ejecutar se centraron en:

La reactivación de los centros de atención inmediata (CAI) mediante el aumento de policía y el mejoramiento en la calidad de sus servicios.

El incremento del programa de auxiliares bachilleres de policía.

La puesta en marcha de la escuela de formación de agentes de policía del Distrito Capital.

Organización de las unidades de policía judicial en las localidades en colaboración con la Fiscalía General de la Nación.

Coincidencia en la organización territorial de la policía con el área de jurisdicción de las alcaldías locales.

Programa de construcción y acondicionamiento de estaciones, subestaciones y CAI.

Reestructuración administrativa y financiera del Fondo de Bomberos para que preste apoyo a la Policía Metropolitana y a los programas de seguridad de la Alcaldía Mayor. ("Acuerdo 31 de 1992", AB, RD, núm. 719).

En el artículo 49 de este plan se planteó la organización de los Consejos Locales de Policía, sentada sobre la base de una comisión de policía por localidad. Por otra parte, el artículo 50 del plan de desarrollo recomendaba que el Fondo de Vigilancia y Seguridad diera prioridad a los siguientes gastos:

Construcción, adecuación, mantenimiento y dotación de la Escuela para la formación de agentes que presten su servicio en el Distrito Capital.

Reposición del parque automotor de propiedad del Fondo y que se encuentra al servicio de la Policía Metropolitana de Santafé de Bogotá.

Construcción, adecuación y mantenimiento de sedes policiales.

Modernización y ampliación de los equipos de comunicaciones de la Policía Metropolitana. ("Acuerdo 31 de 1992", AB, RD, núm. 719).

El plan de Castro presentó las inspecciones de policía como las responsables de la aplicación integral del Código de Policía y de los procedimientos de conciliación establecidos en la ley. También sentó una base fundacional en el tema de participación comunitaria en lo concerniente a la construcción y mantenimiento de la seguridad como bien público, para lo cual se presentaronn las siguientes recomendaciones:

Ampliar la red de apoyo de la Policía mediante la colaboración de las empresas de taxis que utilizan radiocomunicaciones sistematizadas.

Reestructurar el programa El Buen Vecino, que en adelante debe prestar asesoría a las Alcaldías y Juntas Administradoras Locales, formar líderes en el campo de la prevención, promover la organización de la comunidad y estimular la ayuda de entidades privadas.

Obtener el apoyo de los diferentes sistemas de televisión para hacer llamamientos, advertencias y notificaciones de alarma con el fin de auxiliar a las autoridades y facilitar su actuación. También para adelantar campañas de motivación, recomendaciones, entrenamiento y solidaridad de la ciudadanía frente a la inseguridad.

Promover la celebración de convenios especiales de seguridad entre la Policía Metropolitana y las comunidades organizadas con el propósito de combatir el delito.

Intensificar la participación de la Policía Cívica en operativos especiales.

Vincular las empresas de vigilancia privada que poseen sistemas de radiocomunicaciones a la red de apoyo de la Policía.

Ejecutar, con participación de las autoridades locales y de la comunidad organizada, programas de prevención directa e indirecta de la delincuencia ("Acuerdo 31 de 1992", AB, RD, núm. 719).

Como es de notar, los lineamientos generales de este plan constituyen las primeras aproximaciones que, desde la Alcaldía, se hacen frente al tema de seguridad en una forma mucho más integral y definida.

En 1993 el Estatuto Orgánico de Bogotá quedó en pie con el Decreto Ley 1421 (por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá). Se menciona en esta norma que la autoridad de Bogotá tiene como cabeza el Concejo Distrital, luego el alcalde mayor seguido de las juntas administradoras locales y sus alcaldes locales:

El Alcalde Mayor de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital. Como primera autoridad de Policía en la ciudad, el alcalde mayor dicta, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, imparte las órdenes, adopta las medidas y utiliza los medios de Policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas ("Decreto 1421 de 1993", Biblioteca Luis Ángel Arango, Diario Oficial²³, núm. 40958, p. 3).

Es también en 1993 cuando se expide la Ley 62 que señala que el alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio²⁴; además, que la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que este le imparta por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces y debe diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción. Además, con el Acuerdo 29 de 1993 asumieron como autoridades distritales de policía los vocales de los consejos de justicia con la responsabilidad de emitir sentencias, fallos y decisiones. El Consejo de Justicia estaba conformado por funcionarios con autoridad en 4 salas: Procesos de policía de carácter civil, Procesos por contravenciones especiales de policía, Asuntos administrativos y Procesos de obras y urbanismo.

El mismo acuerdo dictó las normas sobre las inspecciones de policía y asignó las funciones de:

Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.

Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.

Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

Conceptuar ante el Secretario de Gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.

Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. ("Acuerdo 29 de 1993", RLB).

Para 1993 el Distrito Capital tuvo una notable modificación en lo concerniente al sector descentralizado al aparecer nuevas instancias; de 30 se pasa a 35, mientras que las secretarías y departamentos administrativos, pertenecientes al nivel central, se mantienen. Otra modificación importante fue la aparición de la Veeduría Distrital.

²⁴ Sin embargo esto no es algo nuevo ya que en los Códigos del Régimen político y municipal de 1888 y 1913 esto ya se encontraba estipulado.

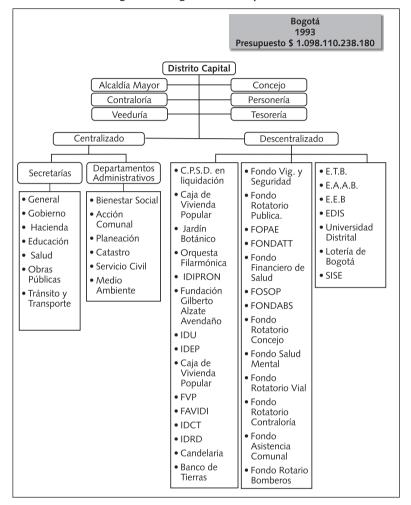


Gráfico 4. Estructura orgánica de Bogotá Distrito Capital, 1993.

Fuente: RLB.

Para el año de 1994 se asignó al alcalde mayor la función de conservar el orden público de acuerdo con instrucciones del Presidente dadas mediante la Ley 136; a su vez estableció, entre las funciones del alcalde, la de ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria.

1.4.1.3. Plan de desarrollo Formar Ciudad (1995-1998)

Antanas Mockus inició sus labores como alcalde mayor en 1995 presentando el plan de gobierno Formar Ciudad con seis prioridades: Cultura ciudadana, Medio ambiente, Espacio público, Progreso social, Productividad

urbana y Legitimidad institucional. Cada una de estas prioridades se encontraba acompañada de una estrategia que organizaba proyectos provenientes de distintos sectores desde donde se propusieron políticas sectoriales. Adicional a esto, el plan contemplaba seis megaproyectos:

- Plan integrado de transporte.
- Recuperación del río Bogotá.
- Desarrollo del borde occidental de la ciudad.
- Infraestructura metropolitana especial, Santa Fe I.
- Plan de acción social en salud, educación y empleo.
- Seguridad ciudadana ("Decreto 295 de 1992", AB, RD, núm. 978).

La seguridad ciudadana cobró así dentro de este plan un especial carácter y lugar en el conjunto total del mismo en calidad de megaproyecto. Ahora bien, se hace imposible concebir la idea de seguridad en el marco de este plan sin que se incorpore la idea de cultura ciudadana, que aparece como eje central del plan y cuya definición se halla en el artículo 6:

Por cultura ciudadana se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. ("Decreto 295 de 1992", AB, RD, núm. 978).

Es a partir de esta idea de cultura ciudadana que el plan Mockus desarrolló las principales políticas sectoriales en materia de seguridad ciudadana dirigidas al fortalecimiento de las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y a la agresión; a apoyar la protección y prevención; promover la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos, así como reforzar la prevención y atención de emergencias, la disminución de la vulnerabilidad a los desastres naturales o antrópicos²⁵ y la efectiva y adecuada atención de los mismos. Se encuentran igualmente campañas de desarme y la conformación de la Consejería para la vida sagrada así como una ampliación de la oferta en mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través de las unidades de mediación y conciliación, las comisarías de familia, las inspecciones de policía, los jueces de paz y los mediadores comunitarios.

Entre las memorables normas que dejó Mockus en Bogotá se destacaron la "hora zanahoria" y la "navidad zanahoria". El Decreto 756 de 1995 ("hora zanahoria") fue la medida en la que se reguló el horario de atención de los establecimientos que expendían licor. En ese entonces la medida adoptaba la venta hasta la 1:00 a. m. Esta medida tuvo impacto positivo en materia de

En el contexto de los estudios de suelo hace referencia a las amenazas que son atribuibles a la especie humana, p. e., la lluvia ácida.

reducción de homicidios, así como disminución en accidentalidad vial. La "navidad zanahoria" se ejecutorió con el Decreto 757 de 1996 y, con la misma filosofía de la "hora zanahoria", se pretendía incautar armas, municiones y explosivos durante la época navideña; es decir, durante el periodo comprendido entre el 17 de diciembre de 1996 y el 7 de enero de 1997.

Cada una de las acciones de la tabla 4 podría concebirse, de manera independiente, como políticas de seguridad y convivencia que, en el marco del concepto de cultura ciudadana se desarrollaron durante una de las administraciones que, quizás, otorgó mayor prioridad al tema de convivencia a punto que, como señalan los expertos:

La aplicación exitosa de las estrategias de cultura ciudadana en la aproximación de Mockus, se focalizó en mejorar la seguridad y la convivencia; de hecho la mejora en este campo durante la administración Mockus, fue a la vez la expresión más clara del avance tangible de la cultura ciudadana en la capital. De esta manera la política de seguridad y la convivencia, así como sus acciones y efectos, se convirtieron en la variable por excelencia para medir los logros de la estrategia de cultura ciudadana (Martín y Ceballos, 2004: 155).

Acción	Mensaje básico
"Ley zanahoria" (hora límite para venta y consumo de licor)	Los límites de lo permitido pueden modificarse cuando hay una justificación.
Prohibición de la pólvora (Decreto 791 del 10 de diciembre de 1995)	La vida e integridad de los niños priman sobre las costumbres o los derechos.
Plan de desarme	Un ciudadano no debe tomar la justicia en sus manos ni ser un peligro para otro ciudadano. Se fomentó la confianza entre desconocidos.
Desarme voluntario	Renuncia unilateral al uso de la fuerza. Mensaje eficaz de minorías que aceptan ponerse un límite y confían en los procesos y en las instituciones.
Jornadas de vacunación contra la violencia	Acción preventiva frente al vínculo entre la violencia en el hogar y en la sociedad. Visión de una parte de la violencia como problema de salud que víctimas y posibles victimarios previenen conjuntamente.
Policías formadores de ciudadanos	Las autoridades también transforman su cultura y su manera de incidir sobre el comportamiento de los ciudadanos.
Jornada "Re"(conciliación) y solución pacífica de conflictos	Para resolver los conflictos de manera pacífica, se pueden adquirir conocimientos y aprovechar ciertos procedimientos.
Carta de civilidad y semilleros de convivencia	La legislación sobre las contravenciones que afectan a la convivencia ciudadana debería ser modificada con la participación de infractores, ciudadanos afectados y las autoridades.

Otras acciones desarrolladas en el marco de la cultura ciudadana fueron, en su mayoría, programas y campañas de movilidad y prevención entre las que se cuentan: Caballeros de la cebra, Cruces escolares, mejoramiento de la calidad del transporte público, uso obligatorio del casco y chaleco reflector, el día sin carro, la ciclovía nocturna, los comparendos pedagógicos, el programa servicio social obligatorio, la campaña pedalea la norma, el motociclista inteligente, el programa patrullas escolares y las estrellas negras.

En lo concerniente al sistema punitivo, se llevó a cabo un fortalecimiento en el mismo a través de la creación de la unidad permanente de justicia, la modernización de la Cárcel Distrital y la adopción de políticas de protección al menor de edad²⁶.

Otra creación institucional en el tema de seguridad se dio en 1995 con el Decreto 382 que institucionalizó la Consejería de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana a fin de ayudar al secretario de Gobierno en este tema específico. Luego, con el Decreto 476 de 1996, se eleva este departamento a la jerarquía de subsecretaría. También, con el Decreto 382 de 1995, se dio a la Cárcel Distrital el carácter de división dentro de la Secretaría de Gobierno y a la par el Cuerpo Oficial de Bomberos entraba a ser parte de la misma secretaría.

En 1996 se incorporaron nuevas modificaciones en el manejo de la ciudad; en esta oportunidad desaparece la Tesorería, en el sector centralizado aparecen las unidades especiales (UESP) y en el sector descentralizado se disminuyen notablemente las instancias existentes desde 1993; de 35 instancias se pasa a 27.

Hasta 1996, la Secretaría de Gobierno se encargó de la administración y el funcionamiento de la Cárcel Distrital, de las comisarías de familia, de las inspecciones de policía y del Cuerpo de Bomberos.

En 1996, el Decreto 476 creó dentro de la estructura de la Secretaría de Gobierno la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana que, desde entonces, tiene la mayor y directa responsabilidad en manejo y planificación del tema de seguridad, y entre cuyas funciones se encuentran el diseño, ejecución y seguimiento de la política de seguridad y convivencia distrital.

²⁶ Paradójicamente, las políticas de protección al menor de edad se han convertido, hoy día, en limitantes para ejercer procesos de judicialización efectiva. Los menores han sido cooptados por las bandas delincuenciales y aprovechados para delinquir en tanto si son capturados (así sea en flagrancia) han de ser puestos en libertad en un lapso breve. Este es un ejemplo de cómo una determinada política o acción en seguridad es pertinente para un contexto, pero no para todos los contextos, lo cual obliga a que la política pública sea un instrumento de constante revisión y evaluación.

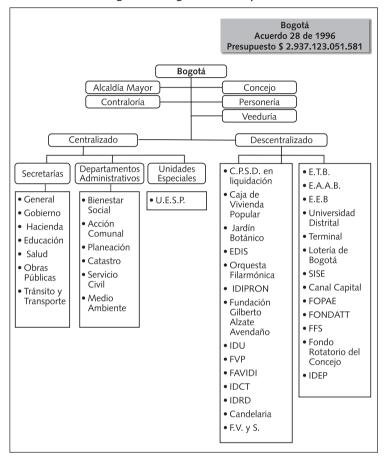


Gráfico 5. Estructura orgánica de Bogotá Distrito Capital, 1996.

Fuente: RLB.

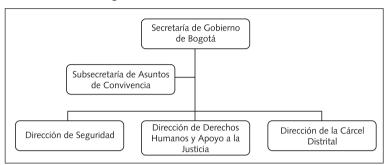
De esta manera, se institucionalizó el manejo de la seguridad y la convivencia, para lo cual se dotó a la Subsecretaría de tres direcciones con unos profesionales especializados, quienes tienen la responsabilidad de coordinar los distintos programas y proyectos del Plan distrital en esta materia (Acero, 2008: 226).

Así mismo, en 1996 se expidió el Decreto 476 (que luego se reformó en 2001 con el Decreto 367), el cual asignó las alcaldías locales al mando del secretario de Gobierno. Esta normatividad estableció, entre otras, las siguientes funciones:

- Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.
- Garantizar el desarrollo armónico e integrado de la localidad.
- Coordinar la gestión administrativa asignada a las comisarías de familia, inspecciones de policía, casas de justicia y al programa de Mediación y Conciliación.

- Las establecidas en el Estatuto Orgánico.
- Las demás que les sean asignadas o delegadas y que correspondan a la naturaleza de las localidades.

Gráfico 6. Estructura orgánica de la Secretaría de Gobierno en 1996.



Fuente: Acero (2008: 226).

También, dentro del marco de la reorganización de la Secretaría de Gobierno, se creó en 1996 la Dirección de Seguridad con el Decreto 476 para apoyar a la subsecretaría en la formulación de políticas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana. Entre sus funciones se encuentran:

- Prestar apoyo técnico a las alcaldías locales en la formulación de proyectos y programas de seguridad ciudadana, siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el secretario de Gobierno.
- Identificar las líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas genéricos o específicos de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella.
- Coordinar la consecución de información de seguridad ciudadana cualitativa y cuantitativa, incluyendo la relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil.
- Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana trazada por la Alcaldía Mayor y ejecutada por las alcaldías locales.

Con la Ley 322 de 1996²⁷ se sentó el marco normativo general del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia. El Congreso de Colombia dispuso que

Este acto administrativo es importante toda vez que, como lo señala el artículo 38: "Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 12 de 1948 y las demás disposiciones que le sean contrarias", por lo que se puede ver que en materia bomberil, por lo menos en lo que respecta a nivel nacional, se contó con un amplio

la prevención de incendios es responsabilidad de todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano. Igualmente, mediante esta ley se estableció que la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones de bomberos es un servicio público esencial a cargo del Estado y es por ello que es deber de este asegurar su prestación de manera directa o por intermedio de los diferentes cuerpos de bomberos voluntarios.

Mediante la creación del Sistema Nacional de Bomberos se aspiró a una política pública en materia de seguridad que contribuyera en la prevención y atención de incendios, explosiones y en general las calamidades que tuviesen relación directa con la actividad de este cuerpo.

Por otra parte, en esta ley se hace claridad en que los Cuerpos de Bomberos Voluntarios son asociaciones cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidas como tales por la autoridad competente, organizadas para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas. Según lo contemplado en el artículo 6 de esta ley, los órganos principales del Sistema Nacional de Bomberos son los Cuerpos de Bomberos, las Delegaciones Departamentales de Bomberos y la Delegación Distrital de Santafé de Bogotá; la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior; la Junta Nacional de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y la Delegación Nacional de Bomberos.

La razón para la creación de este cuerpo se encuentra muy bien establecida en un decreto posterior en los siguientes términos:

Que el crecimiento industrial, comercial y demográfico de la ciudad de Bogotá ha incrementado vertiginosamente los riesgos de incendios y de accidentes dentro del perímetro urbano [...] Que se hace necesario la integración de la comunidad a fin de procurar un mayor nivel de seguridad y beneficio general, siendo conveniente integrar un grupo cívico con funciones específicas en materias bomberiles [...] Que los alcaldes tienen la competencia de adoptar medidas tendientes a mejorar y procurar los medios correspondientes para lograr mayor seguridad ciudadana ("Decreto 155 de 1990", AB, RD, núm. 594, p. 2).

Por su parte, el artículo 2 de este decreto dejaba entrever el carácter cívico y voluntario de este cuerpo:

Los miembros del grupo de bomberos cívicos del COB ejercerán ocasional y transitoriamente funciones del COB sin que por esa circunstancia adquieran la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales; en consecuencia no tendrán derecho a honorarios, a remuneración ni prestación social alguna por dicho concepto ("Decreto 155 de 1990", AB, RD, núm. 594, p. 2).

margen de tiempo –desde 1948 hasta 1996– para que fuese modificada o tomada en cuenta como tema de importancia por las autoridades.

Siendo alcalde Paul Bromberg, en 1997 se creó el Comité Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, según el Decreto 1189, tomando como marco regulador la Ley 387 de 1997, de carácter nacional, mediante la cual se adoptaron las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Las funciones de este comité distrital estaban dirigidas a atender, respetar y promover los derechos humanos de las personas afectadas por desplazamiento forzado a causa del conflicto armado y que llegaban a Bogotá como ciudad receptora de esta población. El comité estaba conformado por el alcalde mayor quien lo presidía, el comandante de la Brigada 13, el comandante de la Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, el secretario de Salud de Santa Fe de Bogotá, el director regional de Santa Fe de Bogotá, un representante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil, un representante de las iglesias y dos representantes de la población desplazada.

Posteriormente, el Decreto 624 de julio 13 de 1998 reglamentó el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, el cual fue creado mediante el Acuerdo 2 de 1998 y entre cuyas funciones se encontraban elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito. Igualmente, el Consejo era el encargado de promover campañas de sensibilización frente a los desplazados por la violencia que llegaban a la ciudad de Santa Fe de Bogotá y evitar así la estigmatización o las manifestaciones de intolerancia y segregación social a las que pudieran ser sometidos. Por otra parte, era el encargado, en Santa Fe de Bogotá, de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral de la población Desplazada por la Violencia, así como de promover y gestionar la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para apoyar las comunidades desplazadas por la violencia. Era el encargado, asimismo, de concertar con instituciones públicas y privadas mecanismos para brindar asistencia jurídica a la población desplazada, colaborar con los procesos voluntarios de tránsito a otras regiones o de retorno a los lugares de origen y elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, así como realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

1.4.1.4. Plan de desarrollo Por la Bogotá que Queremos (1998-2001)

Cuando Enrique Peñalosa Londoño asumió la Alcaldía de Bogotá en 1998, presentó el tema de seguridad en el Plan de desarrollo Por la Bogotá que Queremos, enmarcado en el Acuerdo 6 de 1998. En el documento se hizo explícita la seguridad y la convivencia, en el título II, al señalarla como parte

de sus siete prioridades con sus correspondientes estrategias, programas y metas. Dentro de estas prioridades se señalaron: Desmarginalización, Interacción social, Ciudad a escala humana, Movilidad, Urbanismo y servicios, Eficiencia institucional y Seguridad y convivencia. Lo llamativo en esta nueva formulación del plan de desarrollo es que desaparece la idea de cultura ciudadana –que tan exitosa fue durante la administración precedente–, dejando entrever un punto de inflexión en materia de continuidad de políticas públicas. Así las cosas, el capítulo vi definió la seguridad como la

[...] prevención y sanción de los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos y convivencia como el impulso de aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad ("Acuerdo 6 de 1998", AB, RD, núm. 1674, pp. 3-34).

El plan promovía una estrategia compuesta por varios programas:

- a. Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana.
- b. Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de Policía y la ciudadanía.
- c. Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana.
- d. Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público.
- e. Prevención de riesgos y atención de emergencias ("Acuerdo 6 de 1998", AB, RD, núm. 1674, pp. 3-34).

Por otra parte, en el marco de este plan de desarrollo se expidió el Decreto 303 de 1999 mediante el cual se reglamentó el funcionamiento y operatividad del Programa de Apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, el cual fue posible gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo general de este programa consistió en contribuir al mejoramiento de la convivencia ciudadana y a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en el Distrito Capital mediante el fortalecimiento de acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y de violencia (tabla 5).

Con el paso del tiempo, el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá se ha involucrado cada vez más dentro de la estructura administrativa de la ciudad y, especialmente, en cabeza de la Secretaría de Gobierno. Entre los cambios normativos más significativos se encuentra el Decreto 155 de 1990, el cual creó el grupo de Bomberos Cívicos de Bogotá, dependiente del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá.

Tabla 5. Componentes del programa de apoyo a la convivencia y la seguridad ciudadana		
Categoría	Entidad ejecutora distrital	
Programas de acercamiento de justicia	Secretaría de Gobierno - organismo ejecutor	
Policía Metropolitana	Fondo de Vigilancia y Seguridad (Secretaría de Gobierno)	
Programa de prevención de alcohol y otras drogas	Secretaría General (Unidad Coordinadora de Prevención Integral, UCPI)	
Revisión y ajuste de normas	Secretaría de Gobierno	
Comunicación para la convivencia	Secretaría de Gobierno	
Resocialización de la población carcelaria	Secretaría de Gobierno	
Programa para jóvenes en riesgo y resocialización	Secretaría de Gobierno y Secretaría General (UCPI)	
Observatorio del delito	Secretaría de Gobierno	
Fuente: Decreto 303 de 1999.		

Para 1998 el Cuerpo de Bomberos de Bogotá contaba con 15 estaciones, 75 máquinas extintoras, 268 hombres y un presupuesto asignado de \$1.502.689.112, y es solo en ese año que el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 22, da forma y organiza el Cuerpo Oficial de Bomberos en Santa Fe de Bogotá según lo establecido en la Ley 322 de 1996, en la cual se señala que el cuerpo de bomberos:

Se organiza como una institución para la prestación del servicio público esencial de prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a fin de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Distrito Capital ("Ley 322 de 1996", RLB).

Para el desarrollo de estas funciones, el Cuerpo Oficial de Bomberos continúa adscrito a la Secretaría de Gobierno. Ese acuerdo establece las funciones del Cuerpo Oficial de Bomberos:

Atender oportunamente las emergencias relacionadas con incendios, explosiones y calamidades conexas.

Investigar las causas de las emergencias que atiendan y presentar un informe oficial a las autoridades correspondientes.

Desarrollar campañas públicas y programas de prevención de incendios y otras calamidades conexas.

Servir de organismo asesor del distrito en seguridad contra incendios y calamidades conexas.

Colaborar con las autoridades en el control de las medidas obligatorias de seguridad contra incendios y desarrollar su supervisión y control en los demás casos en que figure delegación.

Apoyar a los comités y programas que sean adoptados por los órganos del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Ejecutar los planes y programas que sean adoptados por los órganos del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Promover ante las autoridades competentes, con la debida autorización de su representante legal, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio o con ocasión de los incendios y calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles ("Ley 322 de 1996", RLB).

Sin embargo, en materia de pie de fuerza la situación no ha sido más favorable que la experimentada por la Policía Metropolitana pues en "1998, con una población cercana a los 6,1 millones de habitantes, cada bombero debe velar por 22.761 habitantes, mientras que la normativa internacional dice que ha de haber 1 bombero por 2.000 habitantes" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

A través del Decreto 723 de 1999, el alcalde Peñalosa llevó a cabo la organización del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias de Santa Fe de Bogotá, definido como:

[...] el conjunto de entidades públicas y privadas, políticas, normas, recursos, procedimientos y metodologías, organizados con el fin de contribuir a la reducción de las pérdidas humanas, económicas y sociales ocasionadas por fenómenos de origen natural o humano no intencional que se presenten en el Distrito ("Decreto 723 de 1999", RLB).

Hacían parte de este sistema la Alcaldía Mayor de Bogotá, las entidades descentralizadas del orden distrital y las entidades nacionales y regionales públicas y privadas tanto operativas como técnico-científicas que conformaban el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y la coordinación y asesoría del sistema correspondía a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno (DPAE).

Entre las instancias concretas que conformaban el sistema vale la pena señalar que los comités interinstitucionales distritales fueron encargados de acordar y establecer los compromisos que debían asumir las entidades integrantes del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias, además de asignar las responsabilidades y tareas que debían emprender las entidades respectivas, asesorar al Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias en los temas de su competencia, participar en la elaboración, puesta en marcha y evaluación de los planes de emergencia y de contingencia para los escenarios de riesgo que se pudieran presentar en Bogotá.

Por su parte, los Comités Locales de Emergencia (CLE) organizados en cada una de las localidades eran los encargados de discutir, estudiar y emprender todas las acciones encaminadas a la reducción de los riesgos específicos de la localidad, así como trabajar en la preparación para la atención de las situaciones de emergencia. De manera concreta, su función consistía en:

Apoyar al Alcalde Local en lo referente a las acciones que se emprendieran para la prevención y atención de emergencias de acuerdo con las particularidades de la localidad.

Formular el plan de emergencias de la Localidad y los planes de contingencia a que haya lugar.

Proponer y promover la formulación de proyectos de prevención y atención de emergencias, así como su inclusión en el presupuesto y en los planes de inversión y desarrollo local.

Promover la incorporación del tema de prevención y atención de emergencias en la programación y ejecución de las actividades y recursos de las entidades miembros.

Dar cumplimiento a lo dispuesto por los Comités Interinstitucionales Distritales.

Llevar a cabo las funciones que le fuesen asignadas por el Alcalde Mayor, los Comités Distritales y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias ("Decreto 723 de 1999", RLB).

También en 1999 se rediseñó la organización de la Secretaría de Gobierno mediante el Decreto 69 que asignó funciones a algunas dependencias, que luego fueron redefinidas por el Decreto 367 del 30 de abril de 2001. De esta reorganización quedaron asignadas a la Secretaría de Gobierno en el tema de seguridad las siguientes funciones:

- Formular la política general y evaluar y aprobar los planes anuales de las actividades de la secretaría, conforme a los lineamientos que señale el alcalde mayor.
- Formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas y de gestión local y participación ciudadana, de conformidad con los lineamientos que señale el alcalde mayor.
- Diseñar y poner a consideración del alcalde mayor, las políticas, planes, programas de seguridad y orden público, desarrollo local y participación ciudadana tendientes a fortalecer la capacidad de gobierno de las localidades del Distrito Capital.
- Garantizar la protección a las personas en sus derechos civiles y garantías sociales, conforme a la Constitución Política y a las leyes.
- Instruir a la fuerza pública en los asuntos que sean de su competencia, para preservar el orden público en el territorio del Distrito Capital, en materia de seguridad y justicia, de conformidad con lo establecido en la ley.
- Vigilar y hacer cumplir la aplicación de las normas de policía de conformidad con la ley.
- Garantizar el estudio, concepto y solución de negocios de policía asignados a la secretaría de conformidad con la ley.

- Servir, cuando las condiciones lo requieran, de instancia de enlace y
 coordinación en las acciones de apoyo con las fuerzas militares y de
 policía, el DAS y las autoridades para la investigación de los delitos en
 el área de su jurisdicción.
- Cooperar con las autoridades competentes para prevenir y conjurar calamidades públicas, a fin de dar protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

El Concejo de Bogotá, a través del Acuerdo 17 de 1999, creó el Consejo Distrital de Paz como un órgano asesor y consultivo del gobierno distrital, regido por la política y los principios rectores contenidos en la Ley 434 de 1998. Tal como se contempla en el artículo 2 del acuerdo, el Consejo Distrital de Paz estaba conformado por un variado número de representantes de diferentes sectores: gobierno distrital y organismos de control distrital, así como miembros de la sociedad civil. Las funciones establecidas para este consejo se encuentran distribuidas de la siguiente manera según la conformación del mismo:

Como asesor y consultor del gobierno distrital:

- Asesorar de manera permanente al gobierno distrital en materias relacionadas con la paz.
- Elaborar propuestas para el gobierno distrital acerca de soluciones negociadas al conflicto político, social y armado interno, promoción y defensa de los derechos humanos, aplicación efectiva del Derecho Internacional Humanitario, disminución de la intensidad y cese de las hostilidades, reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, reconciliación entre los colombianos, consolidación de la democracia, y creación de un orden político, económico y social justo.
- Proponer al gobierno distrital mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo y negociación con los grupos guerrilleros.
- Promover, difundir y establecer estrategias para que se respeten los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Motivar a la ciudadanía para presentar iniciativas en materia de paz, transmitir al gobierno distrital las propuestas de paz formuladas por la sociedad civil y promover en todo el distrito la cultura y la formación educativa para la paz.
- Asesorar al gobierno distrital en el diseño de las modalidades de acción y participación nacional e internacional, a partir de la colaboración con las demás autoridades nacionales y de gobiernos extranjeros y entidades y organismos internacionales.
- Proponer al gobierno distrital los mecanismos e iniciativas con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes de paz en las zonas de conflicto.

Como facilitador de la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado:

- Diseñar anteproyectos de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos orientados a garantizar una paz integral.
- Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la ejecución de las políticas y estrategias del literal anterior.
- Promover la creación de consejos locales de paz, y coordinar sus actividades.
- Evaluar las actuales políticas y programas de reinserción y proponer las modificaciones y ampliaciones que permitan atender las necesidades futuras derivadas de un proceso de reconciliación nacional.
- Solicitar a la autoridad competente su intervención o la realización de las investigaciones correspondientes, con el fin de hacer efectiva la aplicación y respeto de las normas relacionadas con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Elaborar un mapa del conflicto de la región concatenado con el mapa conflictivo del país, identificando un orden de prioridades para la implementación de la política social y la inversión para posibilitar la paz y el desarrollo del Distrito, de la región y por ende de todo el país.
- Presentar un informe público anual al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá sobre el proceso de paz.

Los Consejos Locales de Seguridad, por su parte, fueron creados en 2000, mediante el Decreto 665, para analizar hechos que perturbaban la convivencia pacífica, a fin de plantear controles en las localidades urbanas de Bogotá. En 2001 el Decreto 367 modificó la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias en la Secretaría de Gobierno de Bogotá. La ejecución de esta norma hizo que a la Dirección de Seguridad, a la Dirección de Derechos Humanos y apoyo a la Justicia y a la Dirección de la Cárcel Distrital se les asignaran nuevas funciones y se creara la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias.

La Secretaría de Gobierno asumió funciones adicionales, aunque en materia de seguridad las acciones continuaban en cabeza de la Subsecretaría para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, con mayor especialización de la Dirección de Derechos Humanos y apoyo a la Justicia, en la que se encuentran la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), encargada de definir las políticas e integrar las acciones de prevención de riesgos y atención de desastres de las entidades que conforman el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE). De esta manera,

Bogotá organiza y establece normas alrededor del tema, de tal suerte que hoy la ciudad cuenta con el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) como fuente de recursos que recibe el 0,5% de los ingresos corrientes tributarios del Distrito, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) como entidad coordinadora y por supuesto el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE), que reúne y articula a diversos actores públicos, privados y comunitarios (http://www.fopae.gov.co).

La estructura interna de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital quedó organizada de la siguiente manera:

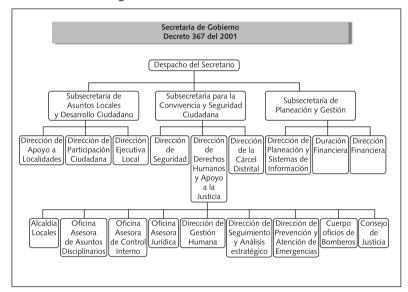


Gráfico 7. Estructura orgánica de la Secretaría de Gobierno en 2001.

Fuente: RLB.

1.5. Quinto periodo: un nuevo siglo y nuevos retos para el tema de seguridad en Bogotá (2000-2007)

1.5.1. Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado (2001-2004)

El segundo mandato de Antanas Mockus inició en 2001 bajo el lineamiento del Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado. Este plan de gobierno dispuso como uno de los objetivos fundamentales el desarrollo de la cultura ciudadana pero con un mayor énfasis en la búsqueda del cumplimiento de la ley. Para esto, entre las tareas concretas, se encontraba el aumento en el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia,

en armonía con la ley, así como promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos. Como continuación de su proyecto ya dispuesto en su primer mandato, la Cultura Ciudadana contaba en el plan de desarrollo con un lugar privilegiado a través de unas políticas claras conducentes a:

Reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar saldo pedagógico cuando fuere necesario sancionar.

Promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos.

Dar prioridad a proyectos acordes con los objetivos del Plan de Desarrollo, dirigidos a grupos y personas de reciente inmigración a la ciudad y a comunidades dispuestas a procesos de cambio cultural.

Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática.

Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia.

Desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular ("Decreto 440 de 2001", RLB).

Para el desarrollo de estas políticas, el artículo 9 del Plan de desarrollo planteó en líneas muy generales las estrategias de Cultura Ciudadana: "Impulsar el cumplimiento de normas, propiciar cultura democrática, propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos y programas de Cultura Ciudadana" ("Decreto 440 de 2001", RLB). Cada una de las estrategias contaba a su vez con una serie de programas y proyectos prioritarios concretos, entre los que se destacaron los siguientes:

- *Medición de cultura ciudadana*: mediante el cual se hacía un seguimiento y el control necesario a los temas y programas de cultura ciudadana.
- Vida sagrada: conducente a propiciar el desarme y con ello la reducción de muertes violentas en la ciudad.
- Protección ciudadana: mediante el fortalecimiento de la Policía. Este programa tenía como objetivo la protección de la vida de las personas así como de los bienes públicos y privados.
- *Intervención en zonas críticas*: prestó atención a las poblaciones ubicadas en zonas de deterioro o abandono institucional.
- Solución de conflictos: este programa contó con el apoyo de la creación de nuevas instancias conducentes a la solución pacífica de los conflictos, como las inspecciones de policía, las unidades de mediación, las comisarías de familia y las casas de justicia.

Por otra parte, en el capítulo 5 del plan de gobierno se desarrolló el tema de ambiente, en el que se destacó el programa "Bogotá previsiva, vivimos más", conducente a la prevención de desastres tecnológicos, naturales o inducidos

por actividades humanas²⁸, así como para controlar factores de riesgo para las personas, bienes y servicios a través de proyectos prioritarios como la prevención, control y atención de incendios, la evaluación de riesgos, amenazas y medidas de mitigación, entre otros.

Aunque en 1987 se creó la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias, cuyo antecedente fue la Sección de Prevención en 1969, es en 2001 cuando se crea formalmente la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), por Decreto 367, en el cual se le asignaron las siguientes funciones:

- Coordinar todas las acciones de prevención y atención de emergencias.
- Promover la creación de comités locales en cada zona o alcaldía local para la prevención y atención de emergencias, y coordinar la acción de estos comités cuando se requiera.
- Adelantar los estudios y diseños respectivos para la atención de emergencias, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y las experiencias en la prevención de riesgos.
- Coordinar con la Secretaría de Educación las campañas de prevención de emergencias en las escuelas y colegios del Distrito Especial de Bogotá, lo mismo que de la comunidad en general.
- Promover la participación de las organizaciones comunitarias en las tareas de prevención y atención de emergencias a través del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- Diseñar y establecer un plan de comunicaciones de emergencia con las entidades respectivas. Motivar y convocar al sector privado a que se vincule a los programas de prevención y atención de emergencias ("Decreto 367 de 2001", RLB).

En el mismo Decreto 367, a la Dirección de Seguridad le fueron reasignadas las siguientes funciones:

- Apoyar a la subsecretaría en la formulación de políticas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.
- Diseñar y formular proyectos y programas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.

Es en este tipo de iniciativas donde se percibe una especialización y modernización de las políticas y acciones en pro de la seguridad de los capitalinos. Se presentan entonces nuevas exigencias en materia de seguridad. Aquí se hace referencia a los desastres tecnológicos; posteriormente los delitos informáticos y cometidos a través de las redes sociales serán tema de preocupación de las autoridades, a punto de crear unidades especializadas para la atención de los mismos.

- Prestar apoyo técnico a las alcaldías locales en la formulación de proyectos y programas de seguridad ciudadana.
- Participar con la Policía Metropolitana en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas genéricos o específicos de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella, siguiendo las pautas que para el efecto señale el despacho del secretario de Gobierno o la subsecretaría.
- Coordinar la consecución de información de seguridad ciudadana cualitativa y cuantitativa, incluyendo la relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil.
- Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana trazada por la Alcaldía Mayor y ejecutada por las alcaldías locales.
- Apoyar el cumplimiento de las normas orgánicas de la secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos, respondiendo por las que tengan relación directa con la Dirección.
- Evaluar periódicamente y hacer cumplir el convenio establecido con la Nación para el manejo de la Cárcel Distrital.

Mientras que a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia el mismo decreto le asignó las siguientes funciones:

- Proponer a la subsecretaría políticas que faciliten la promoción de los derechos humanos, el acceso ciudadano a la justicia y la garantía de derechos y libertades individuales.
- Elaborar y presentar a la subsecretaría pautas y orientaciones técnicas que coadyuven a definir e identificar las líneas a seguir en materia de promoción de derechos humanos, acceso ciudadano a la justicia y garantía de derechos y libertades individuales en el Distrito Capital.
- Capacitar sobre derechos humanos a los servidores públicos del Distrito, las alcaldías locales y la ciudadanía.
- Diseñar, formular y ejecutar proyectos y programas para la implantación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los ámbitos institucional, escolar y comunitario.
- Responder por el sistema de información que facilite la toma de decisiones en materia de acercamiento, realización y seguimiento de la gestión de la justicia en el Distrito Capital.
- Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de acceso ciudadano a la justicia trazadas por la Alcaldía Mayor y por las alcaldías locales.
- Apoyar el cumplimiento de las normas orgánicas de la secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites

administrativos internos, respondiendo por las que tengan relación directa con la Dirección.

A la dirección de la Cárcel Distrital²⁹ se le redefinieron sus funciones en 2001, entre las que se cuentan la de albergar a personas que hayan infringido la ley. También es la encargada de brindar los mecanismos de seguridad en el interior del penal y velar por la protección y el cumplimiento de los derechos humanos y constitucionales de los internos. Igualmente debe observar y cumplir con las disposiciones que sobre el particular determine el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

Aunque los consejos de justicia fueron creados mediante el Decreto 908 de 1969, con las reformas administrativas ocurridas en 2001 en la ciudad de Bogotá, ahora bajo la estructura de la Secretaría de Gobierno, vienen ejerciendo desde ese año, y son los encargados de:

- Conocer de los recursos de apelación y de hecho en los procesos por contravenciones especiales de policía.
- Evaluar cualitativamente el trabajo de las inspecciones de policía.
- Conocer de los recursos de apelación y queja en los procesos de restitución de bienes de uso público y fiscales, y en asuntos relacionados con permisos para rifas, clubes, bingos, juegos y apuestas.
- Conocer en segunda instancia de las actuaciones administrativas proferidas por los alcaldes locales.
- Conocer los recursos de apelación en los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes.
- Conocer de los demás asuntos que le señalen la ley, el Código Distrital de Policía y sus reglamentos.

A escala nacional se le da la responsabilidad a los municipios, incluida Bogotá, de financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal; apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción y preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establecía el Presidente de la República mediante la Ley 715 de 2001.

El Acuerdo 79 de 2003 dispuso un nuevo Código de Policía para la ciudad, que entró en funcionamiento el 20 de julio de 2003. El ejercicio de construcción colectiva y participativa del nuevo Código de Policía para Bogotá fue significativo porque abrió espacio hacia nuevas maneras de pensar la seguridad

²⁹ Esta dirección fue creada como parte de la estructura administrativa planteada para la Secretaría de Gobierno en el Decreto 908 de 1969. Posteriormente adquirió el carácter de División de la Cárcel Distrital.

y la conflictividad; por estar enmarcado en el concepto de cultura ciudadana, fue determinante en la consolidación de los aspectos de seguridad del Distrito durante la época, lo cual se reflejó en la adopción de sus principios reguladores:

[...] el nuevo código se fundamenta en tres principios básicos: el principio de la autorregulación, porque busca que el cumplimiento de las normas parta de la propia convicción y no del temor al castigo; el principio de la corresponsabilidad, porque la protección de la convivencia es un compromiso compartido entre la ciudadanía y las autoridades, y el principio de la solidaridad, porque se basa en la disposición a pensar siempre en los demás y tener en cuenta su derecho [...] El código intenta reunir y consolidar los principales logros que ha tenido Bogotá en materia de cultura ciudadana y cultura democrática, y en la construcción de convivencia. Esto se refleja parcialmente en la manera como el código fue producido: es una construcción colectiva de ley. No hay un solo acuerdo del Concejo que haya sido el resultado de tantas discusiones, deliberaciones y consultas a organizaciones ciudadanas. Participaron en la primera etapa, antes de que el proyecto llegara al Concejo, 86 organizaciones no gubernamentales, 56 gremios, 122 colegios públicos y privados, 15 universidades, 50 miembros de la Policía Nacional y las 42 entidades distritales [...] se consultaron en total 917 entidades y asociaciones y la ciudadanía tuvo el documento a su disposición en los sitios de internet de la Alcaldía Mayor y la Veeduría Distrital (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003: 61).

Mediante el Decreto 423 de octubre 11 de 2006, el alcalde mayor de Bogotá adoptó el Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias para la ciudad (PDPAE). Este plan lo elaboró la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) con la participación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), y fue concertado con las entidades integrantes del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias con una vigencia estimada de diez años y con el fin de establecer las políticas, objetivos generales, áreas o sectores estratégicos y programas que orientaran las acciones de las entidades públicas y de los particulares en la gestión del riesgo público en el Distrito Capital. Los objetivos del PDPAE se establecieron en los siguientes términos:

- 1. Localización segura. Reducir el riesgo generado por la inadecuada localización de la población, la infraestructura y las actividades económicas, en relación con las amenazas naturales, socionaturales y la mezcla de actividades en el territorio.
- 2. Construcción segura. Reducir el riesgo generado por el inadecuado diseño y construcción de las edificaciones, y de la infraestructura, en relación con las exigencias de estabilidad y funcionalidad que impone su localización en el territorio y los usos a los cuales se destinan.

- 3. Operación segura. Reducir el riesgo generado por el uso u operación inadecuados de las edificaciones, los equipamientos y la infraestructura, o derivado de actividades económicas, en relación con sus propias características, su localización y su vulnerabilidad funcional.
- 4. Inclusión del riesgo en la cultura. Garantizar la generación, la socialización y la actualización de información, para lograr la adecuada inclusión del riesgo y su manejo en las prácticas cotidianas, y en la toma de decisiones de los ciudadanos y las organizaciones, en especial de aquellos más vinculados a la generación o la afectación del riesgo.
- 5. Visibilidad y corresponsabilidad. Hacer socialmente visibles los procesos de generación del riesgo para que los actores involucrados en ellos sean corresponsables activos.
- 6. Atención integral de las emergencias. Enfrentar de manera oportuna, eficiente y eficaz las situaciones de calamidad, desastre o emergencia que se presenten, con el fin de mitigar o reducir los efectos negativos o lesivos sobre las personas, los bienes, la economía, el medio ambiente y la infraestructura de la ciudad.
- 7. Resiliencia³⁰ frente a los desastres. Reducir los potenciales impactos socioeconómicos de los eventuales desastres, calamidades y emergencias e incrementar la capacidad del Distrito Capital para recuperar y generar procesos y oportunidades de desarrollo a partir de los mismos.

El capítulo III del PDPAE estableció de una manera pormenorizada los diferentes escenarios de gestión del riesgo; entendiendo por ello:

[...] aquel que reúne los actores claves de cada uno de los procesos de generación del riesgo para concertar y coordinar la gestión y aumentar la autogestión entre los actores según lo permita el capital social del escenario ("Decreto 423 de 2006", RLB).

Un aspecto interesante que merece la pena resaltarse es la articulación entre el plan propuesto y otros planes existentes a nivel distrital, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y sus instrumentos, en tanto el PDPAE "enmarca sus acciones y alcances en dicho modelo y reglamentación y se articula a la gestión del POT por medio de los instrumentos de planificación derivados del mismo" ("Decreto 423 de 2006", RLB). Y así, con el Plan de Desarrollo Económico y Social se articula mediante el Plan de Acción Distrital de Prevención y Atención de Emergencias y con el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital "a partir de las competencias específicas de las autoridades ambientales y de los lineamientos específicos de dicho plan con los cuales se complementa en cada escenario" ("Decreto 423 de 2006", RLB).

³⁰ El término resiliencia proviene del latín *resilium* que significa *volver atrás*, empleado en física; para el entorno presentado en la política se puede entender como la capacidad de una o varias personas para recobrarse de una calamidad.

Para el desarrollo de sus acciones, el PDPAE recurrió a ciertos instrumentos de planeación los cuales permitieron detallar el nivel de participación y responsabilidad de cada entidad, localidad o empresa. Entre estos instrumentos se cuentan: el Plan de Acción Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, los Planes de Emergencia, los Planes de Contingencia, los Planes Locales de Prevención y Atención de Emergencias y los Planes de Rehabilitación y Reconstrucción. A continuación se caracteriza brevemente cada uno de estos instrumentos.

- Plan de Acción Distrital de Prevención y Atención de Emergencias: plan operativo que cada administración debe presentar para el cuatrienio de gestión y donde se disponen los proyectos y metas prioritarios con los cuales cada administración se compromete, en el marco de los objetivos, programas y líneas de acción establecidos en el PDPAE. La dependencia encargada de brindar apoyo en el desarrollo de este plan operativo es la DPAE.
- Planes de emergencia: instrumentos para la coordinación general y actuación frente a situaciones de calamidad, desastre o emergencia. Mediante estos instrumentos se definen las funciones y actividades, responsables, procedimientos, organización y recursos que son aplicables para la atención de las emergencias independientemente de su origen o naturaleza. Los planes pueden ser distritales, institucionales o locales.
- Planes de contingencia: instrumentos complementarios a los planes de emergencia, que proveen información específica para la atención de desastres o emergencias derivadas de un riesgo o territorio en particular. Un plan de contingencia desarrolla en detalle aspectos pertinentes para la respuesta que solo son propios del riesgo y el territorio al que esté referido. Los planes de contingencia se organizan por tipo de riesgo: deslizamientos, inundaciones, incendios forestales, materiales peligrosos y aglomeraciones de público, entre otros. Los planes de contingencia pueden ser desarrollados por la Administración Distrital en sus diferentes niveles (central, institucional o local), por el sector privado y por la comunidad.
- Planes locales de prevención y atención de emergencias: planes operativos que desarrollan el PDPAE a nivel de cada localidad, para el periodo de cada administración distrital. Corresponde a la DPAE actuar como coordinadora para orientar su elaboración en cada localidad.
- Planes de rehabilitación y reconstrucción: Mediante esta herramienta se definen los programas y proyectos que deben desarrollarse en el mediano y largo plazo para llevar a cabo la recuperación de las áreas y las funciones afectadas por un desastre, calamidad o emergencia.

Para el desarrollo y ejecución de las acciones anteriormente descritas, los directos responsables son las entidades que integran la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, así como las entidades públicas, privadas y actores comunitarios relacionados con la gestión del riesgo en distintos escenarios.

La creación del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia (PMES) se dio mediante el Decreto 503 de 2003, que se realizó para consolidar un proceso institucional de política pública en seguridad. Este plan se convirtió en la herramienta principal para los gobiernos distritales venideros y la Policía Metropolitana en tanto

[...] consolida el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia que había venido desarrollándose desde 1995 en el Distrito Capital [...] se constituye [...] como un documento altamente estratégico, y que es a la vez una especie de "herencia" y un plan de directivas concretas para las futuras administraciones de la ciudad en el tema de seguridad (Martín y Ceballos, 2004: 202-203).

El PMES es quizás una de las estrategias más detalladas que en materia de política pública se hayan podido diseñar en la historia del Distrito. Sin embargo, fue un plan ambicioso en sus alcances, bastante completo en los temas tratados pero muy limitado en lo que respecta a mejoras importantes en materia de seguridad:

El objeto central del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia es el de ofrecer un instrumento de planificación, que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial (pot) del Distrito Capital en lo que corresponde a la ubicación de los equipamientos, la administración, gestión y control de los servicios de seguridad, justicia y defensa; con el fin de garantizar la prestación, cobertura y accesibilidad adecuadas a esos servicios en todo el territorio del Distrito Capital. No se trata solamente de un instrumento de planificación urbanístico de instalaciones y espacios físicos en los cuales deban funcionar dependencias relacionadas con la seguridad, la justicia o la defensa, sino también de introducir con claridad líneas precisas de política frente a estos temas fundamentales, los respectivos liderazgos y formas de coordinación entre ellos (Martín y Ceballos, 2004: 203).

Para el desarrollo de esta política el documento hace alusión a una identificación funcional de los equipamientos en siete categorías, donde se lleva a cabo una serie de políticas, las cuales se sintetizan en la tabla 6.

El Decreto 230 de julio 25 de 2003 asignó funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá. Mediante este decreto, el alcalde de la ciudad dispuso como función del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias elaborar los estudios necesarios y emitir los conceptos y diagnósticos técnicos mediante los cuales se recomendara el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, así como establecer el nivel de prioridad del reasentamiento de acuerdo con las condiciones de riesgo de cada familia. En este trabajo de reasentamiento, la Caja de la Vivienda Popular tenía entre sus funciones:

	entes del Plan Maestro de Equipamientos Hadana, Defensa y Justicia.	
Identificación funcional	Políticas a desarrollar	Equipamiento requerido
Prevención, disuasión e inteligencia	- Empoderar a los ciudadanos en el conocimiento y ejercicio de sus derechos constitucionales y responsabilizarlos de los deberes que implica la vida en comunidad y familia. - Promover el respeto a las normas de convivencia ciudadana. - Promover la regulación colectiva y la autorregulación, así como la solidaridad y la corresponsabilidad ciudadanas. - Asegurar la presencia de la Policía Nacional en todas las localidades de Bogotá. - Incrementar la interacción entre la ciudadanía y la Policía Nacional. - Establecer espacios de coordinación interinstitucional efectivos para el manejo y uso de la información, revaluando los esquemas de coordinación actualmente existentes.	- Unidades de apoyo a la justicia comunitaria. - Batallones del ejército.
Resolución pacífica de conflictos	 Circunscribir la realización de las mediaciones, conciliaciones en equidad y justicia de paz a los actores de convivencia (mediadores, conciliadores y jueces de paz). Fomentar el acceso a la justicia comunitaria mediante la ampliación de la cobertura territorial. 	- 35 Centros de convivencia.
Atención de emergencias	Creación de un sistema urbano con potencial de articulación regional para la atención de emergencias; con capacidad técnica, logística y de infraestructura necesaria para garantizar oportuna y calificada intervención.	- Sistema integrado de Seguridad y Emergencias, Número único 123, Centro Regulador de Urgencias (CRU), Centros Locales de Emergencias (CLE), Unidad Operativa de la Cruz Roja,
Atención de emergencias		Unidad Operativa de la Defensa Civil, las Estaciones de Bomberos y Centros de Entrenamiento y Capacitación, parques de escala metropolitana, regional y zonal, las Zonas de Reserva y demás elementos del Sistema de Espacio Público.

	ntes del Plan Maestro de Equipamientos ladana, Defensa y Justicia.	
Identificación funcional	Políticas a desarrollar	Equipamiento requerido
Coerción	- Entre sus competencias legales, las Comisarías de Familia, a diferencia de los actores de convivencia ciudadana, se dedicarán a las conciliaciones en derecho, la adopción de medidas de protección y la coordinación con las defensorías de familia y la justicia formal En el marco de sus competencias legales, las inspecciones de policía, a diferencia de los actores de convivencia ciudadana, efectuarán conciliaciones en derecho y tramitarán las querellas civiles y las violaciones al Código de Convivencia Ciudadana Fortalecer la capacidad de respuesta de la policía frente a las demandas de seguridad Mejorar la capacidad de control de la Policía a través de más y mejor tecnología y coordinación con otras instituciones Mejorar la infraestructura para fortalecer las funciones preventivas y de investigación, y hacer más efectivo el proceso de retención policial Promover la plena coordinación y respeto por los roles constitucional y legalmente establecidos para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en relación con su intervención en las manifestaciones de violencia y criminalidad, incluido el conflicto armado.	Comisarías de familia, Inspecciones de Policía, UPJ, Estaciones de Policía, CAI, Sistema integrado de Seguridad y Emergencias, número único 123 y batallones del Ejército Nacional
Investigación	- Mejorar la coordinación entre la Policía, el DAS y la Fiscalía en términos de la investigación criminal. Vincular a las FFMM cuando se les asignen funciones de policía judicial - Fortalecer el trabajo coordinado en información, inteligencia y operaciones entre las FFMM, la Policía Nacional, el DAS, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y las superintendencias. Utilizar más y mejor tecnología para investigar el delito	
Judicialización	- Promover la solución de conflictos a través del sistema judicial cuando para ello no ha sido competente o eficaz ningún mecanismo alternativo, garantizando así un adecuado acceso a la justicia y una disminución progresiva de los índices de congestión judicial Promover la reubicación de despachos judiciales atendiendo a los requerimientos arquitectónicos, urbanísticos, de seguridad y de desconcentración judicial; de manera que contribuya a la consolidación del modelo territorial.	Palacio de Justicia, Tribunales Administrativos y de Distrito Judicial y juzgados.

Identificación funcional	Políticas a desarrollar	Equipamiento requerido
Penalización y resocialización	 En el marco de las competencias del Distrito, procurar la optimización de la capacidad carcelaria y penitenciaria para amparar los derechos de los sindicados y fomentar el cumplimiento de las funciones de la pena. Disminuir los riesgos y costos que involucra la movilización de sindicados para el cumplimiento de diligencias judiciales. Fortalecer los programas de reinserción social. Fomentar la resiliencia y atender a los familiares de las víctimas, a efectos de romper la cadena de la violencia. 	Cárcel Modelo, Penitenciaria de la Picota, Cárcel del Buen Pastor, Cárcel Distrital y los centros de recepciór y observación de menores y centros correccionales.

Adquirir la vivienda en riesgo y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler, prestar asesoría y acompañamiento integral para la adquisición de la nueva alternativa habitacional, asignar y otorgar el Valor Único de Reconocimiento (cuando a este hubiere lugar), coordinar con las entidades competentes el destino y uso de los predios desalojados por alto riesgo no mitigable, coordinar con los alcaldes locales y autoridades competentes, que dichos predios desalojados en desarrollo del proceso de reasentamientos no sean ocupados, hasta su nueva destinación de uso ("Decreto 230 de 2003", RLB).

La idea de poner en marcha un número único de emergencias para la ciudad de Bogotá tuvo varios trámites y esperas, pero el Decreto 053 de 2002 logró crear el Comité para la implementación del número único de emergencias y seguridad del Distrito Capital.

El comité cumplió con su cometido al expedirse el Decreto 451 de 2005 que implementó el Sistema del número único de seguridad y emergencias para el Distrito Capital, NUSE 123, y ratificado por el Concejo con el Acuerdo 232.

Aprovechando la coyuntura de Bogotá, en donde los equipos que integran el centro automático de despacho de la Policía Metropolitana estaban llegando al fin de su vida útil, se inició en el año 2000 un proceso encaminado a evaluar la viabilidad financiera para implementar un centro automático de despacho, que no solo atendiera emergencias policiales, sino que se integraran las otras emergencias de la ciudad, como son las emergencias médicas administradas por la Secretaría de Salud a través del Centro Regulador de Urgencias (CRU), las emergencias atendidas por el cuerpo oficial de bomberos adscrito a la Secretaría de Gobierno, la movilidad de la ciudad administrada por la Secretaría de Tránsito, y que tuviera un número único de emergencias como lo señalaba el Ministerio de Comunicaciones, el CAD 123 (Martín y Ceballos, 2004: 363-364).

Como parte de la conformación de este Sistema integrado de seguridad y emergencias se encontraban las siguientes entidades: la Secretaría de Gobierno Distrital, el Comité de Apoyo y Seguimiento, el operador del NUSE 123, los operadores de los servicios de telecomunicaciones así como las agencias de despacho (Policía Metropolitana de Bogotá, Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias –DPAE–, Cuerpo de Bomberos de Bogotá, Secretaría de Salud Distrital y Policía de Tránsito), los mecanismos de registro e información estadística y los usuarios del servicio.

1.5.2. Plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia (2004-2008)

Luis Eduardo Garzón asumió la alcaldía de Bogotá en 2004 y presentó su plan de gobierno Bogotá sin Indiferencia. Este documento se encontraba estructurado en tres ejes: social, urbano regional y reconciliación, cada uno de los cuales contaba con una serie de políticas, estrategias y metas. Dentro de este esquema se encontró el tema de la seguridad como parte de las políticas del eje de reconciliación donde se disponía lo siguiente:

Se propiciarán acciones tendientes a la prevención y el control de la violencia y la delincuencia y a la conservación del orden público en la ciudad, en el marco del respeto a los derechos fundamentales [...] Fortalecerá la capacidad de los organismos civiles y de la Fuerza Pública a fin de lograr el ambiente de convivencia social requerido para que los ciudadanos puedan realizar el ejercicio público y privado de todas las libertades previstas en el orden constitucional y para garantizar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas ("Acuerdo 119 de 2004, RLB).

El concepto de seguridad, como vemos, se basa en una perspectiva de derechos, enfoque característico del gobierno Garzón. Igualmente, en el eje de reconciliación se dispuso todo lo concerniente a la prevención de riesgos y atención de emergencias: "Se fortalecerá la capacidad del Distrito, de sus localidades y de sus habitantes para reducir los riesgos y brindar respuesta oportuna y efectiva a emergencias generadas por eventos de origen natural y antrópico" ("Acuerdo 119 de 2004", RLB).

Para el desarrollo de las acciones concretas, el Plan de Desarrollo en su artículo 19 señalaba los programas del eje de reconciliación donde se muestra que es a partir de la década de los noventa que, formalmente hablando, la seguridad hace parte de la agenda de gobernabilidad del alcalde de turno en lo que se refiere a su diseño y planteamiento dentro del plan de desarrollo; carta de navegación y de presentación durante la totalidad de su mandato. Cada uno de los objetivos, metas, estrategias, programas y demás aspectos anteriormente señalados, cuya aplicación se daba en el orden distrital, contaron con una fuerte incidencia en el nivel local mediante la presentación de los diferentes planes de desarrollo de las veinte localidades de la ciudad bajo una estructura y formulación similar a la del Plan Distrital.

El tema de seguridad como política pública concretó su razón de ser en la medida en que se establecieron los planes integrales de seguridad durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Esto fue posible mediante el Acuerdo 135 de 2004 en que se desarrollaron los instrumentos para la formulación, por el Concejo de Bogotá, de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades. Según este acuerdo, artículo 1, un plan integral de seguridad es

[...] un instrumento estratégico que permita a las autoridades distritales y locales adoptar los mecanismos para la preservación de la tranquilidad, la observancia de los derechos humanos y la convivencia pacífica de los ciudadanos ("Acuerdo 135 de 2004", AB, RD, núm. 3245, pp. 2-3).

Como parte de los objetivos de los planes integrales de seguridad se encuentran:

Articular las políticas públicas de seguridad para el Distrito Capital.

Planear acciones estratégicas con base en el diagnóstico y proyección de la situación real de seguridad de Bogotá D. C. y sus localidades.

Facilitar a las autoridades la toma de decisiones en la planeación y asignación de los recursos necesarios para contrarrestar los factores de inseguridad y violencia, que permitan garantizar la tranquilidad ciudadana y la convivencia pacífica.

Articular las acciones de las autoridades civiles, militares y de policía, organismos de inteligencia, investigación, socorro y de ayuda no gubernamentales para prevenir y atender las situaciones que afecten la seguridad ciudadana.

Establecer políticas de prevención y atención de situaciones que afecten o amenacen afectar la convivencia pacífica y la tranquilidad ciudadana.

Planificar y optimizar la inversión de los recursos públicos para la seguridad ciudadana de conformidad con las políticas trazadas por los Planes Integrales de Seguridad.

Asegurar la participación ciudadana en las estrategias de seguridad, tanto del Distrito como de cada una de sus localidades ("Acuerdo 135 de 2004", AB, RD, núm. 3245, pp. 2-3).

Los planes de seguridad están a cargo de los alcaldes locales en lo que respecta a su formulación e implementación y estos deben contener un diagnóstico de la situación general y particular de las condiciones de seguridad en el Distrito Capital y sus localidades, una valorización de la capacidad de reacción de las autoridades civiles, militares, de policía, organismos de inteligencia e investigación, organismos de socorro y atención humanitaria ante las eventuales situaciones de alteración de las condiciones de seguridad y convivencia y una identificación de las zonas vulnerables o de riesgo para la seguridad de la población y determinación de los puntos críticos, así como el diseño de un plan de respuesta integral de las autoridades frente a cualquier

situación prevista en el plan, que atente o amenace atentar contra la seguridad en el Distrito Capital.

Otro aporte al tema de seguridad que hizo el alcalde Luis Eduardo Garzón fue la expedición del Decreto 146 de mayo 16 de 2005, mediante el cual se creó la Comisión Distrital para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales, integrada de la siguiente manera: el director del DAMA, el director de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), quien representaba al alcalde mayor, el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el comandante de la Policía Metropolitana, el director de la Defensa Civil, seccional Bogotá, el director general del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, el gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el director del Jardín Botánico José Celestino Mutis, el secretario distrital de Salud, el director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), el director de la Cruz Roja Colombiana, seccional Bogotá. La función de esta comisión consistió en coordinar con la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias la ejecución de los programas operativos de prevención y combate de incendios forestales.

En 2006, el acuerdo dispuso un aporte voluntario para el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá consistente en un porcentaje o monto adicional del valor del impuesto predial unificado y del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, que resultara a cargo del contribuyente. Además el Decreto 541, sancionado por el alcalde mayor, determinó "el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la unidad administrativa especial Cuerpo Oficial de Bomberos", donde se encuentran nuevas funciones:

- Gerenciar los proyectos de desarrollo institucional articulados con los programas sobre prevención de incendios y calamidades conexas que formule el gobierno distrital para la capital y la región, dentro del marco del Sistema de Prevención y Atención de Emergencias.
- Asesorar al secretario de Gobierno en lo referente a la formulación de políticas para la prevención y atención de incendios.
- Atender oportunamente las emergencias relacionadas con incendios, explosiones y calamidades conexas.
- Desarrollar campañas públicas y programas de prevención de incendios y otras calamidades conexas, en coordinación con la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias y demás organismos que contribuyan al logro de su misión.
- Adelantar programas de capacitación que fortalezcan la carrera técnica de bombero a nivel distrital a través del centro académico de bomberos en coordinación con los demás organismos inherentes para tal fin.
- Coordinar con las autoridades locales y nacionales las acciones de prevención y atención contra incendios, conforme a lo previsto en los planes y programas del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Desastres.

- Generar programas de capacitación para los habitantes del Distrito Capital en materia de prevención y control de incendios y demás emergencias conexas.
- Conceptuar sobre las materias que sean sometidas a su consideración por el secretario de Gobierno dentro del marco de sus competencias institucionales.
- Analizar y proponer modelos organizacionales para la respuesta a emergencias contra incendios en el Distrito Capital.

Como es de notar, las principales políticas y medidas que sobre el Cuerpo de Bomberos de Bogotá se han adoptado a lo largo de su historia, se han dirigido a la reestructuración del organismo así como al fortalecimiento de su infraestructura en lo concerniente a compra y adquisición de nuevos equipos y construcción de nuevas estaciones.

El Fondo de Vigilancia y Seguridad asumió, mediante el Acuerdo 003 de marzo 26 de 2007, cambios que determinan nuevamente su objeto, estructura organizacional y funciones:

- Adquirir, construir o tomar en arrendamiento, remodelar, mantener y proveer lo indispensable para la adecuada dotación de edificios para estaciones, subestaciones, comandos de atención inmediata, escuelas de formación y capacitación, laboratorios, unidades de Policía Judicial y salas de detención de la Policía Metropolitana de Bogotá.
- Adquirir los equipos de transporte, comunicaciones, salvamento, sistematización y los que técnicamente se consideren indispensables para el buen funcionamiento de la Policía Metropolitana en la prestación de los servicios de vigilancia, prevención, información, Policía Judicial y atención de emergencias a la población del Distrito Capital.
- Financiar las campañas que ordene el alcalde y apruebe la junta directiva, para garantizar la participación de la comunidad en la conservación de la tranquilidad ciudadana, prevención del delito y colaboración para una eficaz y oportuna administración de justicia.
- Contratar el mantenimiento, reparación o renovación de los equipos y elementos adquiridos por el Fondo y los que sean indispensables para su adecuado funcionamiento.
- Administrar directamente, o a través de fideicomisos bancarios, los recursos propios y los fondos entregados por particulares y destinados, por voluntad de los donantes, a vigilancia, prevención, seguridad o colaboración para la buena administración de justicia en Bogotá.
- Negociar empréstitos, celebrar contratos y realizar las demás operaciones propias de las personas jurídicas de derecho público, para el logro de los objetivos y cumplimiento de las funciones del Fondo.

El Acuerdo 307 de 2007 estableció la obligatoriedad de la instalación, dotación, mantenimiento y uso del botiquín de primeros auxilios en las entidades de la administración central, sector descentralizado, bibliotecas públicas y parques metropolitanos del Distrito Capital, para los usuarios, visitantes y funcionarios, mientras que el Acuerdo 230 de junio 29 de 2006 estableció la obligatoriedad del uso de elementos de primeros auxilios en establecimientos de comercio y centros comerciales.

1.6. Breve reflexión sobre la seguridad en Bogotá a partir de la estadística

No podría finalizarse esta investigación histórica sobre las políticas públicas de seguridad en Bogotá sin hacer un ejercicio aclaratorio, si bien no en detalle, sí por lo menos exploratorio alrededor de la relación entre criminalidad y pie de fuerza. Para esto nos detendremos en la siguiente información que muestra el comportamiento del fenómeno a nivel nacional y en comparación con el orden distrital:

La capital experimentó una escalada en el número de homicidios a mediados de la década de los ochenta y hasta 1993, a casi 90 por cien mil habitantes. Sin embargo, Bogotá ha experimentado una pendiente negativa que representa una disminución constante en este indicador a partir de 1993. ¿Qué ha hecho que disminuyan los homicidios en este periodo? En los estudios sobre la materia se procura siempre hacer una asociación directa entre el número de efectivos y el aumento o la disminución en las tasas de criminalidad.

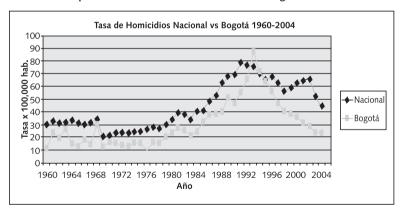


Gráfico 8. Comparativo tasa de homicidios nacional vs. Bogotá.

Fuente: Serie Nacional: base de datos Policía Nacional. Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005. Serie Bogotá: desde 1960 hasta 1989 se tomó como fuente: Cubides Fernando, Ann Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortíz, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, 1998; desde 1990 hasta 2004 se tómo como fuente base de datos Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005.

Sin embargo, para el análisis de la relación entre el número de agentes de policía y la tasa de homicidios es necesario tener presente la variable número de habitantes en la ciudad. Esto supondría que cuantos menos habitantes haya en una ciudad frente al número de efectivos en servicio, la ciudad sería más segura. Sin embargo, esta relación no es directa ya que existen ciudades que cuentan con una menor proporción de policías en servicio que Bogotá y, pese a ello, son más seguras. Ciudades europeas son ejemplo de ello.

Algunos cuadros comparativos internacionales en materia de pie de fuerza dan cuenta de la gran deuda que el Distrito sigue teniendo en la materia pese a los esfuerzos hasta ahora realizados:

abla 7. Pie de fuerza por número de habitantes ciudades europeas y latinoamericanas				
Ciudad	No. de policías	Habitantes*	rs* Tasa por 100.000 habitantes	
Lisboa	857	2.000.000	43	
Madrid	10.800	3.000.000	360	
Santiago	8.600	4.800.000	180	
Salvador	500	500.000	100	
São Paulo	42.000	11.000.000	382	
Río de Janeiro	35.000	5.800.000	603	
Guatemala	6.000	3.000.000	200	
La Paz	2.580	900.000	287	
Buenos Aires	2.500	3.000.000	83	
San José (C. R.)	500	375.000	133	
Montevideo	8.398	1.300.000	646	
Santo Domingo	8.250	4.000.000	206	
Bogotá, D. C.	10.300	7.000.000	147	

^{*} Aproximación.

Fuente: datos entregados por los oficiales que asistieron al Encuentro de Policías y Seguridad. Ciudad de México, D. F., 1999. UCCI.

Tabla 8. Número de policías por cada 10.000 habitantes en los países de Europa Occidental, México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

País	Número de habitantes	Número de Policías	Tasa por cada 10.000 habitantes
Andorra	47.000	98	20,8
Bélgica	9,9 millones	35.193	35,5
Alemania Federal	61,1 millones	194.317	31,8
Finlandia	5 millones	8.339	16,6
Francia	55,3 millones	268.800	48,6
Dinamarca	5,5 millones	14.000	25,4
Grecia	9,8 millones	40.000	40,8
Gran Bretaña	56,8	115.000	20,2
Irlanda	3,5	12.000	34,8
Islandia	88.000	540	61,3
Italia	56,7	258.000	45,5

Tabla 8. Número de policías por cada 10.000 habitantes en los países de Europa Occidental, México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

País	Número de habitantes	Número de Policías	Tasa por cada 10.000 habitantes
Liechtenstein	27.700	40	14,4
Luxemburgo	365.000	800	21,9
Malta	332.000	1.600	48,1
Mónaco	30.000	410	136,6
Holanda	14,6 millones	33.500	22,9
Noruega	4,1 millones	8.350	20,3
Portugal	10,1 millones	45.465	45
San Marino	4.700	58	123,4
Suecia	8,34 millones	18.400	22
Suiza	6,6 millones	14.500	21,9
España	38,5 millones	135.000	35
Vaticano	1.000	100	1000
México	81.249.645	340.000	42,8
EUA	250 millones	660.000	26,4
Canadá	25 millones	52.000	20,8
Fuente: González et ál. (1994: 105).		

Tabla 9. Pie de fuerza policial. Policía Metropolitana de Bogotá (1996-2005)

•	- •		
Año	Población total de Bogotá (1)	No. de uniformados* (2)	No. de habitantes por cada policía (2)
1996	5.846.400	15.225	384
1997	6.001.753	17.197	349
1998	6.112.314	17.414	351
1999	6.201.871	16.627	373
2000	6.323.940	15.057	420
2001	6.424.527	15.333	419
2002	6.540.240	15.572	420
2003	6.868.025	14.459	475
2004	7.023.835	15.437	455
2005	7.260.764	14.126	514

Fuentes: (1) Población: Proyecciones de población DAPD basadas en el XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 1993, y en un estudio de composición espacial de la ciudad. (2) Uniformados: Recursos humanos - Policía Metropolitana.

Quienes se han detenido a examinar el fenómeno ofrecen opiniones diversas y, en algunas oportunidades, con puntos de encuentro:

[...] el pie de fuerza de 14.000 hombres y mujeres ha sido prácticamente igual, con la excepción que se presentó durante los años 1997-1999, cuando

^{*} Contabiliza oficiales, patrulleros y auxiliares bachilleres.

alcanzó casi 18.000. Es evidente, sin embargo, el incremento del pie de fuerza en Bogotá a comienzos de los años 90, cuando se pasó de 9.000 a 14.000 agentes. No obstante lo anterior, la tasa de policías por cada 100.000 habitantes sigue siendo baja en comparación con otras ciudades de América Latina y el mundo (Martín y Ceballos, 2004: 358).

El tamaño de la fuerza policial en Bogotá es pequeño en comparación con el de otras ciudades del mundo. Río de Janeiro, Montevideo o Nueva York cuentan con más de 5 policías por cada mil habitantes, mientras que en nuestra ciudad hay solo 1,5 (10.544 en total, sin contar policías bachilleres). En general, el promedio internacional es de entre 3 y 4 policías por mil habitantes, cuando en Bogotá el número de efectivos no ha variado en muchos años debido a limitaciones presupuestales de la Nación y el Distrito (Alcaldía Mayor, 2003: 19).

Mientras en la mayoría de las capitales del mundo la relación habitante/policía se halla entre 50 y 70 policías por cada 10.000 habitantes, en Santafé de Bogotá es apenas de 19. En efecto, Bogotá cuenta con 10.500 efectivos policiales a nivel profesional y con 6.000 bachilleres a nivel auxiliar. Debido a la gran dispersión de actividades encomendadas a la policía —seguridad personal, tareas administrativas, policías de menores, de tránsito, de medio ambiente, fuerza disponible, CORAC, protección de embajadas y organismos internacionales— los efectivos dedicados a las labores de vigilancia urbana no superan la cifra de siete mil agentes, los que distribuidos en tres turnos arrojan un total de 2.333 agentes por turno para toda la ciudad. Los agentes bachilleres son temporales y sus funciones son limitadas a actividades que no involucren peligro y no requieran formación profesional (Vargas, 1998).

El incremento de pie de fuerza y su relación con los niveles de criminalidad y seguridad ha constituido siempre una preocupación central. Sin embargo, es claro que no necesariamente el incremento en el pie de fuerza es sinónimo de mayor seguridad y por ello el Distrito se ha visto abocado (como vimos en las páginas precedentes) a la necesidad de implementar otras medidas de orden institucional y la consolidación de espacios de mayor comunicación e integración entre los ciudadanos y la fuerza pública, como se hizo en su momento con los Frentes de Seguridad Local, la Policía Comunitaria, entre otras acciones, que se han revertido en un sustancial mejoramiento en la seguridad capitalina frente al tema del crimen y el delito:

Un aumento del pie de fuerza siempre ha sido una respuesta muy común a la percepción de una extensión de la criminalidad. Sin embargo, la efectividad de esa medida está muy en duda. Sin una adecuada cooperación de los ciudadanos –con denuncias y en la colaboración para la prevención – y sin cambios de fondo en la mentalidad de los policías, el incremento del personal no influirá más que marginalmente en la lucha contra el crimen (Riedmann, 1996: 222).

Los logros en materia de reducción de la violencia y delincuencia se atribuyen a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido ejecutando desde 1995. Dicha política incluye diferentes proyectos y programas que van desde el fortalecimiento de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, como son la policía y el sistema de justicia, hasta el desarrollo de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito (Acero, 2003: 221).



Competitividad en Bogotá, 1950-2008

GERMÁN FELIPE QUEVEDO*
MARÍA ANGÉLICA TAMAYO*

Introducción

Este capítulo abordará la competitividad desde un esquema sistémico. Por esta razón, se tratan varios temas estructurales que permitirán una mejor comprensión de la actual situación de la ciudad en cuanto a lo que hoy se entiende por competitividad.

Las transformaciones y adelantos que se describen y analizan en este capítulo están estrechamente relacionados con cambios en importantes sectores ya mencionados, como seguridad, movilidad y educación. Estos procesos en conjunto establecieron las condiciones que han llevado a Bogotá a ser la ciudad competitiva de hoy.

La seguridad, a través de las modificaciones al código, de nuevas concepciones del servicio comunitario y, sobre todo, de la mejor dotación a la policía metropolitana, logró disminuir los índices de violencia y hacer más atractiva la ciudad al turismo y la inversión, entre otras.

En movilidad, que con todo y los inconvenientes actuales relacionados con los tiempos para transportarse desde diferentes ubicaciones, que son aún muy largos frente a otras ciudades, ha mejorado la visión de la ciudad con sistemas de transporte masivo como Transmilenio y medidas administrativas como el "pico y placa".

Finalmente, educación influye en la competitividad ya que forma el capital conocimiento de la ciudad, con el aumento de doctorandos en el país, personal bilingüe y capacitado para actividades de servicio e industria, las más desarrolladas en la ciudad, lo que crea un acervo de capital conocimiento que mejora la competitividad de la ciudad.

Este capítulo se divide en cinco temas: servicios públicos, planeación urbana, vivienda y hábitat, economía y competitividad, todos relevantes para crear un ambiente competitivo y necesario para el desarrollo de Bogotá

**

como una ciudad que busca garantizar a sus habitantes buenas condiciones de vida, así como un ambiente de negocios cada vez mejor.

En primer lugar, se analiza el tema de servicios públicos, ya que su existencia y calidad permiten una mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad, mejores condiciones de las empresas para el buen desarrollo de sus actividades productivas, y en general son un indicador internacional de progreso y bienestar. En los apartes citados en este capítulo se describirá la evolución de la Empresa de Energía de Bogotá, que nace en los inicios del siglo xx, pero solo a partir de los años cincuenta se consolida como empresa del Distrito, evolucionando operativa, financiera y estructuralmente, hasta el punto de ser hoy en día una de las empresas más productivas del país, con exportación de bienes y servicios a Centro y Suramérica. Otra de las empresas es la de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la cual inicia con una planta de tratamiento y con el paso de los años, con el fin de satisfacer la alta demanda del servicio, construye nuevas plantas y embalses, mejora los sistemas de distribución y tarifas, y transforma su esquema administrativo para el suministro del servicio que actualmente le permitiría abastecer a la capital hasta por tres meses si se presentara una continua temporada de sequía. Luego está la empresa de telecomunicaciones que, aunque modesta a mediados de los noventa, hoy figura como una de las empresas consolidadas en telecomunicaciones tanto en servicios de línea fija como en otros esquemas de operación, v. gr., la telefonía celular e internet.

En segundo lugar está la planeación urbana, tema muy importante para la competitividad, ya que busca dar los lineamientos para un crecimiento ordenado y estructurado a futuro, aunque los planes propuestos en un momento determinado no se llevaran del todo a cabo. Para comprender mejor el sentido de la planeación en Bogotá se propusieron tres momentos o partes; la primera es la ciudad modelo, propuesta por Le Corbusier, con la que se planteó dividir la ciudad por sectores y se proyectó que cada uno de estos se especializara en actividades de residencia, industria y comercio. Este primer plan se declara vigente a pesar de la oposición de académicos y público en general; se adoptó por las coyunturas y conveniencias de la época. El segundo plan, denominado Fase II, buscó disminuir algunos problemas que el anterior no abordó; sin embargo, este también tuvo limitaciones en temas como movilidad y presupuesto. Finalmente se aborda el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), plan que reestructura la ciudad y le da paso a la planeación estructural de los usos y potencialidades del suelo y su propiedad para mejorar la competitividad y productividad de la ciudad.

El tercer aspecto es la vivienda –y el hábitat, en su acepción actual–, un tema de gran importancia para la competitividad, pues en buena medida la calidad de vida de la población permite que los trabajadores tengan un mejor desarrollo en sus actividades y es un clásico indicador de progreso en una

ciudad. Este tema mostrará los avances en satisfacer la demanda y reconocer este derecho cada vez a más familias, a la vez que evidenciará los problemas y falencias para suministrarlo, sobre todo por la concentración y crecimiento poblacional en las localidades periféricas.

La economía es el cuarto tema; se mostrarán las cifras en términos de actividad económica, empleo y el desarrollo comparativo de la ciudad frente a otras urbes a nivel nacional e internacional; se mostrará cómo se especializa la ciudad luego de la apertura de los noventa en manufactura, la cual al subdividirse se enfoca en textil y confección, así como la construcción residencial y comercial.

Finalmente está el tema de competitividad en el sentido estricto de su definición, contemplando no solo la historia de cómo se llegó a la consolidación del actual Consejo Regional de Competitividad, sino que se describen algunos proyectos promisorios que direccionan la ciudad en materia de competitividad y están alineados bajo las directrices nacionales en la materia.

Por todo lo anterior, este capítulo se puede entender como una serie de aspectos que por sí solos muestran un progreso de la ciudad, pero que unidos son la base de la ciudad competitiva que hoy es Bogotá y el gran potencial que tiene para mejorar en el futuro¹.

Servicios públicos

Acueducto

El suministro de agua es quizá el servicio público más importante y uno de los más problemáticos en la historia de Bogotá, ya que es muy susceptible al crecimiento acelerado y no planeado de la ciudad. La falta del servicio –especialmente en las zonas llamadas marginales – constituyó el principal factor de insalubridad y enfermedades, agravado por el casi inexistente manejo de las "aguas negras" en urbes cada vez más densamente pobladas. Por esta razón, desde principios del siglo xx, el gobierno nacional dictó normas a favor de establecer el suministro de agua en Bogotá y en otros municipios aledaños, y otras disposiciones como la nacionalización de la Empresa de Acueducto de Bogotá en 1903, con la Ley 36 de ese año, y la posterior adquisición en 1912 de terrenos con afluentes necesarios para garantizar el suministro de agua en la ciudad (Ley 86 de 1912). Entre las acciones normativas anteriores en la década de 1930, se hizo partícipes y responsables a los municipios aledaños

Nota: este capítulo sintetiza una investigación más extensa sobre el tema de competitividad, que puede ser consultada en el Archivo de Bogotá.

Nota 2: la normatividad aquí referenciada se consultó en el fondo Concejo de Bogotá, conservado en el Archivo de Bogotá y en el Sistema de Información Jurídica (Sisjur) de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

por la promoción de obras de infraestructura encaminadas a la instalación de acueductos como un servicio público fundamental2 (Ley 65 de 1936)3.

Desde los años veinte, el municipio estaba en proceso de adquirir varias empresas de servicios públicos a favor de la ciudad; se vio entonces la necesidad de constituir la Dirección de las Empresas Municipales, encargada del manejo, organización, dirección y administración del acueducto, el tranvía y las plantas eléctricas municipales (Acuerdo 57 de 1924). El aumento administrativo de la Dirección no dio abasto con tantas responsabilidades y entre 1926 y 1929 se delegó solo la interventoría y administración general⁴ de la Empresa de Acueducto y Tranvía⁵ hasta 1946, con el fin de descongestionar el proceso administrativo (Acuerdo 15 de 1929). En ese año también se hicieron modificaciones tarifarias (Acuerdo 25), pues se implementó el sistema de medidores, mecanismo que le dio a la Empresa de Acueducto "un mayor margen de utilidades y exigiría a los usuarios del servicio nuevos patrones de consumo del líquido, acordes con el nuevo régimen" (Jaramillo, 2006).

Así mismo, hacia los años treinta, aunque se habían realizado cambios como los ya mencionados, existió una gran preocupación por el manejo de aguas residuales, que desde décadas, atrás por aparente practicidad, se vertían al río Bogotá. De este modo, y por recomendación del Plan Piloto⁶ vigente en 1951, se inició un estudio para la construcción de una planta de tratamiento de las aguas negras y en 1953 se destinaron fondos nacionales y municipales para la construcción del sistema de alcantarillado –del cual carecía la mayor parte de la ciudad– y del acueducto (Decreto 2675), obras de utilidad pública tanto para el suministro del agua como para el de electricidad, ya que este servicio también dependía de la disponibilidad de recursos hídricos.

Ahora bien, con el Acuerdo 105 de 1955 se conformó legalmente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como empresa descentralizada.

² Archivo de Bogotá (2006). Historia institucional de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB-ESP: 1914-2003. Bogotá: Imprenta Nacional.

³ Cabe anotarse que la construcción de acueductos y el tratamiento de las aguas eran sancionados por el Ministerio de Salud Pública, como organismo del control técnico del servicio (Decreto 1138 de 1953).

⁴ Durante este periodo, el Banco de Bogotá y el Banco Hipotecario de Colombia hacen parte de esta junta, en razón del fideicomiso que tenían con el Distrito sobre la Empresa de Acueducto y Tranvía (Acuerdos 15 de 1929 y 14 de 1937).

⁵ No son pocas las quejas sobre el mal manejo de la Empresa del Tranvía y Acueducto: no solo se respaldaron préstamos e hipotecas con las propiedades de esta sino que se utilizaron para fines electorales.

⁶ El plan piloto es el plan sobre el cual se hace el diseño urbanístico por parte de Lecorbusier, como primera entrega ante la alcaldía, dentro de un proyecto que contemplaba como proceso final el plan maestro de urbanismo para la expansión de la ciudad.

Esta transformación institucional tuvo su razón de ser por la anexión de cinc municipios (Fontibón, Engativá, Suba, Bosa y Usaquén) en 1954, con el Decreto 3654, y por las obras de ensanche de las redes del acueducto y la construcción de alcantarillado proyectadas en el Plan Piloto de Le Corbusier acordado en 1951, lo cual requirió darle un mayor poder administrativo a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)7. No obstante, el gran transformador de la empresa es nuevamente la necesidad de ampliación del servicio, dado el crecimiento de la población, la multiplicación de barrios, la creciente necesidad de servicios públicos para los nuevos pobladores, razón que incrementó en un 70% la demanda de agua en Bogotá entre 1938 y 1944 (Jaramillo, 2006: 53). En respuesta al incremento de la necesidad del servicio, se llevaron a cabo varias obras, ya que, además de la construcción de la planta de tratamiento de Vitelma, entró en funcionamiento la planta de filtración y purificación de San Diego (1943) y se iniciaron en 1947 las obras de las represas del Neusa y Chisacá, obras respaldadas con bonos emitidos por el Banco Central Hipotecario y el Banco de la República, que entraron a ser parte de la junta directiva de la empresa.

A través del Acuerdo 105 de 1955 se estipuló el empréstito que consistió en una hipoteca que se tradujo en la capitalización por emisión de bonos, frente a la cual, de no existir cumplimiento oportuno, se respondería con el pago de los bienes totales del Acueducto (terrenos, plantas purificadoras y equipos, no solo del Distrito Especial, sino de los municipios aledaños donde la empresa tuviese propiedad), e incluso con el compromiso sobre los bienes de la Empresa Distrital de Transportes y las rentas obtenidas por consumo de cerveza, rubro que según el Decreto 3640 de 1954 era de uso exclusivo para educación, lo que implicaba que el no pago de las obligaciones de la empresa se vería soportado en un egreso del tesoro distrital que afectaría a las instituciones educativas del Distrito (artículo 40 del acuerdo).

En materia de reglamentación en la prestación del servicio, la empresa se amoldó desde 1955 a los esquemas jurídicos de la ciudad, al articular la prestación del servicio al perímetro urbano, dejando claro que en las parcelas no construidas entre el territorio actual y el anexado no se garantizaría la prestación del servicio⁸.

En síntesis, el empréstito le permitió a la EAAB entrar en operación como empresa pública autónoma, la cual en adelante desarrollaría la administración del acueducto y el alcantarillado "aprovechando los sistemas comerciales que aseguren el sostenimiento, desarrollo y ensanche de los mismos

⁷ Luego de la anexión de los seis municipios, se originaron necesidades como la de suministrar agua potable de la misma calidad para el nuevo perímetro urbano de la ciudad.

⁸ Acuerdo 105 de 1955.

servicios" (Jaramillo, 2006: 67). De hecho, en cierto sentido este esquema funcionó, ya que el número de "abonados" al servicio creció a tal punto que para 1965 existían 164.644 conexiones, mientras que diez años atrás eran tan solo 73.992. El punto es que, si bien el sistema crecía, la ciudad lo hacía más rápido, pues si en 1955 ya existían cerca de 806.640 personas que habitaban Bogotá, en 1965 llegan a ser 1.812.290°: un aumento de más de un 100%. Las obras que alimentaron este crecimiento de conexiones fueron principalmente la construcción del acueducto de Tibitó, compuesto por la planta de tratamiento de Tibitó y por las represas de Sisga, Tominé y Neusa. Este complejo entró jurídicamente en funcionamiento en 1958, pero su funcionamiento real inició solo hasta 1968 y abastecería de agua al sector suroccidental de la ciudad, zona de gran crecimiento informal para esos años. En 1965 entró en funcionamiento el tanque del Parque Nacional, que abasteció de agua la zona centro. Finalizando la década de los sesenta, se activaron al sur los tanques de Santa Lucía, San Dionisio, y al norte los Alpes y la estación de bombeo de Usaquén (Jaramillo, 2006: 69), con el fin de mejorar el abastecimiento del líquido.

La EAAB llevó a cabo en 1960 el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, dentro del cual se realizó un estudio que establece el "distrito sanitario", es decir, el perímetro del distrito capital que cuenta o se proyecta que cuente con redes de alcantarillado y separación de aguas. En 1964 se contrata con una firma estadounidense un estudio de factibilidad del plan maestro en curso, donde se revela que el distrito sanitario establecido sería fácilmente desbordado por la ciudad¹º, de modo que debía ser ajustado (Camp, Dresser y McKee, 1964). No obstante, la realización y entrega de las obras (primeras en 1967) dará pie a una nueva valorización de los predios, de acuerdo con el grado de influencia y beneficios que estas les dan.

A pesar de las nuevas obras, en esos mismos años hay racionamiento del servicio, relacionado con la alta demanda de este y con las conexiones ilegales (agua no facturada), que tiene su pico a finales de los sesenta: en 1970, el 20% del agua es desviada hacia estas conexiones (Jaramillo, 2006: 68).

El Plan Maestro de Alcantarillado inició con el Acuerdo 30 de 1967, con el fin de ensanchar el acueducto, que dado el crecimiento demográfico de la ciudad en aquella época era ya insuficiente, más aún cuando en 1968 se produjo el primer racionamiento estricto del servicio. La obra principal fue

⁹ Estos datos se obtuvieron de los Anuarios Estadísticos de Bogotá, entre 1955 y 1965.

¹⁰ El estudio contiene además tres planos:

A. Construction Project of intercepting sewers and storm water collectors.

B. Long range plan of sanitary sewerage and storm water collectors.

C. Existing collector system.

Pueden consultarse en: Camp, Dresser y Mckee (1964). "Feasibility Study of master plan for sewage works". *Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Subsecretaría técnica - Subsecretaría financiera 1928-1986*. Archivo de Bogotá.

el ensanche de la planta de Tibitoc (Tibitoc II), con el fin de conducir una mayor cantidad de agua hacia Bogotá. Se instalaron nuevas tuberías de conducción y tuberías matrices, dos estaciones de bombeo, filtros y tanques de sedimentación. Otras obras importantes fueron el proyecto del Bajo Teusacá, compuesto por un embalse, una estación de bombeo, tuberías de conducción de agua y de gravedad, y el tanque de compensación Casablanca. Las obras de ensanche de Tibitoc II concluyeron en 1973; "se obtuvo una capacidad de tratamiento de 12,6 metros cúbicos por segundo, es decir, aproximadamente 1.100.000 metros cúbicos por día. Se estimó que así podría abastecerse normalmente de agua a la ciudad hasta 1977" (EAAB. *Informe de gerencia de 1969*; cit. en Rodríguez, 2003).

Adicionalmente, en la primera etapa del Plan Maestro de Alcantarillado se propuso abordar el problema de aguas negras y lluvias de la ciudad, presidido por tres estudios: el de aguas negras y lluvias propiamente dicho, uno de rectificación del río Bogotá y uno de disposición de aguas usadas. Por otra parte, para la ejecución del plan la ciudad se divide en las tres zonas principales: centro, sur y norte, y se modificó el cobro de la tarifa según la valorización predial (es el primer paso a la estratificación del servicio)¹¹; las obras iniciaron por el sector centro, zona con mayores problemas sanitarios y mayor densidad de población. Los proyectos del plan se desarrollaron en tres etapas, durante 20 años, desde 1967. Con las obras, en síntesis, se construyeron y mejoraron acequias (canales limitantes de aguas lluvias), estaciones de bombeo de aguas negras, embalses y canales e interceptores de los ríos Fucha, San Cristóbal, Salitre y Tunjuelito y sus respectivos canales y sistemas, que son los desagües de las alcantarillas de la ciudad. Por su parte, el estudio del río Bogotá buscó resolver problemas alrededor de "a. Volúmenes de agua para evacuar, con sus características esenciales en cuanto a forma de descarga, tiempos, picos de crecientes, intensidades, etc. (hidrógrafo de las crecientes), relacionados con los drenajes principales de la ciudad, ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo; hoya del alto Bogotá y hoya occidental del mismo río; b. Necesidades de las cotas máximas de las láminas de agua en el río Bogotá para la eficiente evacuación de los drenajes de la ciudad" (EAAB. Informe de gerencia de 1969; cit. en Rodríguez, 2003). Pero no hubo una propuesta de recuperación ambiental para abordar el problema del contaminado río Bogotá.

Para esa fecha las instalaciones con que contaba la empresa eran el acueducto del río Bogotá, el acueducto de los ríos Tunjuelo, San Cristóbal y San Diego, las plantas de Vitelma, San Diego y Tibitó y un sistema de alcantarillado dividido en tres sectores principales: la hoya del río Salitre en la zona norte y las hoyas de los ríos Fucha y Tunjuelo en el sur (EAAB. Segundo informe de ensanches del acueducto, cap. 2).

¹¹ Camp, Dresser y McKee. Óp. cit.

Para regular la prestación del servicio en cuanto a cobertura, se aclaró que por encima de los 2.700 metros en adelante no se proveerá del servicio a las edificaciones que ahí se lleguen a situar según resolución 21 de 1973, incluyendo que tampoco se le brindará el servicio a las construcciones que se establecieran en la ronda del rio Tunjuelito, lo que dejaba sin servicio a muchos barrios emergentes.

En este orden de ideas, se hicieron necesarios nuevos proyectos en la década de 1970. Entre estos estuvo la construcción del sistema Chingaza, una de las más importantes obras de ingeniería a nivel distrital y nacional. La licitación la ganó la firma yugoslava Konstructor, que inició trabajos en 1972. La obra sufrió numerosos retrasos y problemas. El proyecto consistía, a grandes rasgos, en el desvío de tres ríos (Chuza, Guatiquía y el Guavio) y seis quebradas (Golillas, Leticia, Simayá, entre otras) hacia la hoya del río Bogotá. Se construyeron túneles de construcción a los embalses y de descarga de los mismos, tuberías de conexión a las plantas de tratamiento y de estas hacia la ciudad y tanques de almacenamiento. Las obras concluyeron en noviembre de 1985, casi ocho años después de lo previsto en los planes iniciales y a un costo muy alto: "a finales de 1980 se estimó que la inversión total en el proyecto Chingaza ascendió a la suma de 195,5 millones de pesos" (Rodríguez, 2003: 235).

En 1982, con el fin de minimizar el robo en la facturación, se realizó el plan masivo de legalización, el cual mejoró el sistema administrativo para el trato de barrios ilegales fuera del perímetro urbano. Esto trajo como resultados mejoras en el pago, pues se dispuso de facilidades para realizarlo, y se incentivó la búsqueda de mecanismos para mejorar las relaciones con los usuarios, pues en cada alcaldía menor se instaló una oficina del atención al usuario, lo que tenía como objetivo crear una cultura de atención al cliente, adicionando la creación de derechos de instalación para barrios subnormales y normales de ingresos bajos (Jaramillo, 2006: 96).

El agua producida por miles de metros cúbicos se incrementó en un 161,32%, de 190,86 millones de metros cúbicos en 1970 a 498,77 millones en 1988, a fin de mantener alrededor de 60,1 metros cúbicos per cápita, lo cual indica que la empresa efectivamente trató de ir de la mano con el crecimiento poblacional de la capital y de esta manera buscó proveer, según los lineamientos antes mencionados, suficiente agua para los habitantes. Es de anotar que las pérdidas en la facturación se pueden identificar de la relación entre metros cúbicos generados y facturados, lo que muestra un aumento en su diferencia y, aunque puede que no todo lo que se produce se facture, se presume que esta relación debe tender a ser igual y no debe presentar brechas.

Tabla 1. Agua producida, facturada y número de cuentas en relación con la población. Bogotá, 1970-1988

1970 190.869 82,2 143.276 61,7 93,1 662,7 1971 196.164 80,2 146.148 59,7 94,7 630,6 1972 216.412 83,9 160.317 62,2 95,8 648,7 1973 245.802 90,4 171.945 63,2 99,1 638,0 1974 253.126 90,0 182.649 64,9 104,2 622,8 1975 252.966 86,9 197.253 67,8 107,5 630,0 1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 <td< th=""><th>Año</th><th>Agua producida. Miles de m³</th><th>Agua producida. m³ per cápita</th><th>Agua facturada. Miles de m³</th><th>Agua facturada. m³ per cápita</th><th>No. de cuentas por 1,000 habs.</th><th>Agua facturada. m³ por cuenta</th></td<>	Año	Agua producida. Miles de m³	Agua producida. m³ per cápita	Agua facturada. Miles de m³	Agua facturada. m³ per cápita	No. de cuentas por 1,000 habs.	Agua facturada. m³ por cuenta
1972 216.412 83,9 160.317 62,2 95,8 648,7 1973 245.802 90,4 171.945 63,2 99,1 638,0 1974 253.126 90,0 182.649 64,9 104,2 622,8 1975 252.966 86,9 197.253 67,8 107,5 630,0 1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300	1970	190.869	82,2	143.276	61,7	93,1	662,7
1973 245.802 90,4 171.945 63,2 99,1 638,0 1974 253.126 90,0 182.649 64,9 104,2 622,8 1975 252.966 86,9 197.253 67,8 107,5 630,0 1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 <td>1971</td> <td>196.164</td> <td>80,2</td> <td>146.148</td> <td>59,7</td> <td>94,7</td> <td>630,6</td>	1971	196.164	80,2	146.148	59,7	94,7	630,6
1974 253.126 90,0 182.649 64,9 104,2 622,8 1975 252.966 86,9 197.253 67,8 107,5 630,0 1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748<	1972	216.412	83,9	160.317	62,2	95,8	648,7
1975 252.966 86,9 197.253 67,8 107,5 630,0 1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207	1973	245.802	90,4	171.945	63,2	99,1	638,0
1976 265.492 88,1 204.803 68,0 111,3 610,9 1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.53	1974	253.126	90,0	182.649	64,9	104,2	622,8
1977 285.609 91,6 208.431 66,9 114,9 581,9 1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1975	252.966	86,9	197.253	67,8	107,5	630,0
1978 298.700 92,6 207.008 64,2 118,4 542,1 1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1976	265.492	88,1	204.803	68,0	111,3	610,9
1979 314.195 94,1 209.255 62,7 121,1 517,8 1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1977	285.609	91,6	208.431	66,9	114,9	581,9
1980 338.611 98,0 222.621 64,4 123,0 524,0 1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1978	298.700	92,6	207.008	64,2	118,4	542,1
1981 339.163 94,8 235.620 65,9 124,3 530,9 1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1979	314.195	94,1	209.255	62,7	121,1	517,8
1982 356.279 96,3 235.231 63,5 127,3 499,3 1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1980	338.611	98,0	222.621	64,4	123,0	524,0
1983 401.300 104,8 236.802 61,9 132,0 488,6 1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1981	339.163	94,8	235.620	65,9	124,3	530,9
1984 403.800 101,9 251.178 63,4 136,9 463,0 1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1982	356.279	96,3	235.231	63,5	127,3	499,3
1985 423.748 103,3 256.621 62,6 141,4 442,6 1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1983	401.300	104,8	236.802	61,9	132,0	488,6
1986 452.207 106,6 263.071 62,0 144,5 430,1 1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1984	403.800	101,9	251.178	63,4	136,9	463,0
1987 473.534 107,8 271.962 61,9 149,9 412,9	1985	423.748	103,3	256.621	62,6	141,4	442,6
	1986	452.207	106,6	263.071	62,0	144,5	430,1
1000 400 771 100 7 272 020 60 1 151 4 207 0	1987	473.534	107,8	271.962	61,9	149,9	412,9
1900 490.7/1 109,7 273.039 60,1 191,4 397,0	1988	498.771	109,7	273.039	60,1	151,4	397,0

Fuente: Jaramillo y Alfonso (1990: 21-22).

Desde la década de los ochenta la EAAB había iniciado proyectos de gran alcance (o "megaproyectos") en busca de suplir la creciente demanda del servicio. Uno de ellos fue la presa y planta de tratamiento de Chingaza, lograda –no sin retraso– con un préstamo del Banco Mundial12. No obstante, y aunque esta nueva planta tenía suficientes recursos hídricos de alta calidad, la capacidad de distribución se reveló insuficiente y se evidenció la necesidad de realizar otros proyectos de gran envergadura.

De esta forma surge el proyecto Bogotá IV, cuyo objeto principal fue la renovación y expansión de las redes locales y domiciliarias de acueducto y alcantarillado, con énfasis en los nuevos asentamientos urbanos ilegales o

Para el proyecto Bogotá IV el distrito también recibió préstamos y empréstitos del Fondo de Cooperación Económica a Ultramar de Japón (1986), Marubeni Corporation de Panamá, el Banco de Bilbao y el Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Venezuela (1987), y del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (con intermediación del Banco de la República, el Banco Comercial Antioqueño y el Banco Popular) (Rodríguez, 2003: 41).

ubicados fuera del perímetro sanitario y garantizar de esta manera a toda la ciudad el abastecimiento de agua potable hasta 2010 mediante 9,1 kilómetros de túnel, 48 de tubería primaria y ampliación de la planta de tratamiento El Dorado y de numerosos tanques de almacenamiento, incluyendo estaciones de bombeo (Rodríguez, 2003: *El* 34-36). Otra obra de gran importancia en el proyecto fue el túnel de los Rosales, con 9,1 km y un diámetro de 2,8 metros que conducen el agua hacia el suroccidente y el suroriente, obra que concluyó en 1988.

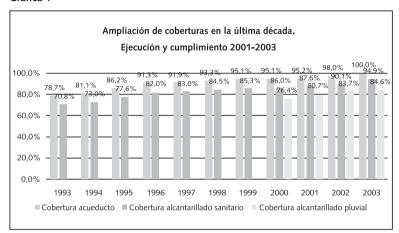
Iniciando la década de 1990 la EAAB sufrió una grave crisis institucional y financiera que postergó nuevas obras hasta 1996, año en el que inició el proyecto Santa Fe I con créditos del Banco Mundial. Los programas y las obras propuestas para este proyecto fueron de gran envergadura e importancia para la ciudad. La EAAB propuso ocho programas: la reducción de la vulnerabilidad, que consistió en rehabilitar buena parte de la línea de producción del agua, es decir, tanques, plantas de tratamiento, túneles; sistema troncal de alcantarillado, que consistía en la construcción y mejoramiento de alcantarillados, especialmente pluviales y sanitarios, y controlar la contaminación de cuerpos de agua; red matriz del acueducto, donde se contemplaron tanto la rehabilitación como el aumento de capacidad de almacenamiento, presión y continuidad en la prestación del servicio en barrios periféricos del oriente de la ciudad; redes secundarias: generar infraestructura para suministro de agua y alcantarillado en áreas sin dichos servicios (350 km de redes secundarias, 526 km de colectores secundarios de aguas negras y 749 km de colectores de aguas lluvias); rehabilitación de redes: restauración y remplazo de canales y tubos en alrededor de 300 km de tuberías viejas; fortalecimiento institucional; asistencia técnica y servicios de consultoría: aumentar la capacidad de la empresa en lo referente a diseño de obra, interventoría de contratos y realización de estudios sobre infraestructura para prestación del servicio, es decir, proyectos futuros, restauración de los existentes y control de inundaciones e implementación de planes (Rodríguez, 2003: 94 y ss.).

Todas estas acciones, sin duda beneficiosas para la empresa y la ciudad, se realizaron bajo el amparo de la nueva Ley de Servicios Públicos (Ley 143 de 1994), ya que dio pie a una notable mejora en la eficiencia de las operaciones y servicios de las empresas, y a una mayor autonomía.

Ahora bien, en vista de la creciente e imprescindible necesidad de agua potable para la ciudad y a la vez el peligro que representaba la sobreexplotación de los recursos hídricos de la sabana, la EAAB contrató los estudios del "Plan maestro de abastecimiento de agua de Santa Fe Bogotá", realizados entre 1993 y 1995, cuyo objeto fue fijar "la entrada de las obras de expansión del sistema en corto, mediano y largo plazo, para garantizar el suministro de agua a Santa Fe Bogotá hasta el 2015" (Ingetec, 1995). Se estableció de este modo un diagnóstico del sistema de abastecimiento y una prospección de

la demanda de agua potable y de necesidad de expansión del suministro del servicio en Bogotá y municipios aledaños.

Gráfica 1



Fuente: Rodríguez (2003: 192).

Durante los últimos años, una de las tareas que se plantearon como las más importantes para la EAAB y para la ciudad misma ha sido la preservación y recuperación del medio ambiente, las cuales son también preocupaciones internacionales. En Bogotá los humedales presentan un panorama no muy alentador, pues mientras a mediados del siglo xx existían 50.000 hectáreas de humedales, para 2003 quedan solo 800.

Entre las normas que han intentado establecer un marco para la protección y preservación de los cuerpos de agua durante los últimos veinte años están los Acuerdos 322 de 1992 y 2 de 1993 del Concejo Distrital, con los cuales se prohíbe la desecación o relleno de lagunas y pantanos existentes, la tala de árboles nativos y la vigilancia por las alcaldías locales del "estado en que se encuentran los humedales, chucuas, lagunas, canales, vallados, zonas de ríos, lagunas de amortiguación, y cañadas en cada una de las jurisdicciones".

Así mismo, con el Decreto 619 de 2000 el Distrito adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá en lo relacionado con los parques ecológicos distritales, categoría en la que quedan los humedales como parte del Sistema de Áreas Protegidas (artículos 13 al 16) dentro de la Estructura Ecológica Principal (artículos 8 al 12). Así mismo, se dejan a cargo de la EAAB los estudios y acciones para su manejo, recuperación y conservación así como la demarcación de las rondas.

La EAAB también reglamentó acotar las rondas hidráulicas de las chucuas de Tibanica, Capellanía, la parte oriental del Meandro del Say, Juan Amarillo, Jaboque, Torca, Córdoba, el Burro, la Vaca y Techo, del humedal Santa

María del Lago, se definieron sus zonas de manejo y preservación ambiental, y se estableció el acotamiento de rondas de los cuerpos de agua rodeados por elementos definidos del espacio público en el Distrito Capital.

Finalmente, cabe agregar que, según estudios realizados por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la OMS, entre 2003 y 2008 se mantuvieron coberturas entre 99% y 100% de servicios de acueducto. Del mismo modo se contó con una cobertura de alcantarillado sanitario cercana al 99%, y alcantarillado pluvial del 95,5%. El cubrimiento hoy es eficaz, pero queda la tarea de mejorar la calidad. "Esta red posee deficiencias en algunos tramos con respecto a la capacidad y el mantenimiento, lo cual ha provocado inundaciones en época de lluvias en varias zonas de la capital" (Montezuma, 2009: 26).

Energía eléctrica

El municipio de Bogotá, desde 1905, tuvo la potestad –otorgada por el gobierno nacional– de contratar y proveer el servicio de alumbrado público y la provisión de agua, según quedó consignado en el Decreto Legislativo 24 de dicho año. El suministro del servicio, que en sus inicios se restringía al alumbrado de las calles principales, lo proveía la Compañía de Energía Eléctrica de Bogotá, fundada por la familia Samper Brush, y la Compañía Nacional de Electricidad, que el municipio compró en 1927 (Acuerdo 14)¹³.

Ese mismo año se fusionaron las dos compañías para conformar las Empresas Unidas de Energía Eléctrica de Bogotá (EUEE. Acuerdo 14 de 1905), con una importante participación de accionistas privados, entre los que estaban algunas de las familias más prestantes de la capital, como los Samper, Restrepo, Dávila y Valenzuela. Sin embargo, los mayores accionistas eran extranjeros, como J. G. White Co. y Walker & Weatson. La empresa conservó el beneficio de las concesiones existentes, así como también adquirió facultades no solo de instalación del servicio de energía en la ciudad y los municipios aledaños, sino que se amplió a la venta de suministros (factor relevante para su buen desempeño y sostenibilidad) e inmuebles a terceros para beneficio de la empresa.

En los primeros años de funcionamiento bajo la fusión, las Empresas Unidas contaban con dos plantas hidráulicas, que utilizaban las caídas de agua del río Bogotá, y una planta térmica: la hidráulica de "El Charquito", en la que quedaba la planta térmica, y la de "El Salto". Las Empresas Unidas, para la década de los treinta, ya "suministraban servicios de alumbrado, fuerza y calefacción a la capital y a las poblaciones de la Sabana¹⁴ situadas sobre la

¹³ Debe señalarse que el municipio no es el único propietario; el Acuerdo explicita que participan accionistas particulares.

Durante los primeros años de la década del treinta se prestó el servicio en Facatativá,

línea de los ferrocarriles de Cundinamarca y del sur. Además de esto, las Empresas Unidas extendían su red por la carretera central del norte unos 20 km fuera de los límites de la ciudad que llegaba hasta Chapinero. Esta distribución de la red permitía que todas las industrias urbanas (molinos, fábricas, talleres y demás) estuvieran vinculadas a la energía (Rodríguez, 1999: 37); además, las Empresas vendían también bombillas, cables y aparatos eléctricos. De esta forma, las industrias se extienden gracias a la energía y a la vez las EUEE crecen; tanto así que, finalizando la década empiezan los estudios para construir el embalse del Muña y las plantas de "Florencia" y "Ciénaga", así como el ensanche de las plantas actuales, iniciando obras en los cuarenta, aunque se estancaron a mediados de los cuarenta, al deteriorarse el caudal y la calidad de las aguas del río Bogotá, lo que obligó a la suspensión del servicio, situación que se repitió a lo largo de la década.

Los problemas más frecuentes antes de los cincuenta, aparte de las negociaciones por la compra de predios a particulares (como fue el caso del Muña y otras haciendas), eran los despojos de construcción arrojados sobre la red por los obreros, así como los choques contra los postes y las roturas intencionales que obligaban a la empresa a interrumpir el servicio y solicitar ayuda de la policía tanto para el manejo del tráfico (choques) como para controlar los daños intencionales que perjudicaban las instalaciones al tratar de hacer conexiones ilegales.

En el contexto latinoamericano, se afirmaba que para la década de los treinta y cuarenta el país estaba muy por debajo en materia de energía, ya que, según el censo de construcciones de 1938, cerca del 81% de las edificaciones colombianas carecían de energía, agua y alcantarillado.

Ahora bien, la adquisición de la EUEE fue considerada por el municipio como "de utilidad pública", de modo que intentó "adelantar negociaciones con los accionistas particulares de las Empresas Unidas de Energía Eléctrica, S. A., a efecto de adquirir para el municipio, por negociación directa o por expropiación, la totalidad o la mayor parte de las acciones que estos posean en dichas Empresas" (Acuerdo 65 de 1945). El Concejo instaló en 1946 una comisión encargada de discutir la municipalización de las EUEE para su adquisición completa. Para la opinión pública, parte de la urgencia de ser comprada totalmente por el municipio radicaba en las necesidades de iluminación que tendría la ciudad para la celebración de la Conferencia Panamericana, pero el motivo más importante era económico; la cartera morosa era cada vez mayor, las Empresas no lograban ampliar su capacidad generadora por los inconvenientes antes mencionados, la deuda crecía y la devaluación de

Zipaquirá, Chía y Cajicá, finalizando en Tenjo, Tabio, Engativá, Cota, Zipacón, San Antonio de Tena, Tena, La Mesa, El Colegio, Anapoima y Viotá. En los años siguientes se extendió por todo el departamento de Cundinamarca (Rodríguez, 1990: 130).

la época golpeó fuertemente su valor de mercado (Rodríguez, 1999: 16-20), haciendo que durante su existencia fueran constantes las crisis financieras, técnicas y políticas.

Legalmente, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEB) se constituyó en 1951 a través del Decreto extraordinario 1128 y el 744 de 1954, que dieron fin a las Empresas Unidas de Energía Eléctrica, en materia normativa, pero con los mismos bienes y con personería jurídica propia. A través del Acuerdo 24 de 1958 se consideró a la empresa parte relevante en la planificación de la ciudad, tanto en aspectos de inversión como de crecimiento y demás necesidades de la ciudad. Finalmente, con el Acuerdo 18 de 1959 se reorganizó jurídicamente su funcionamiento y con el Acuerdo 129 del mismo año se reorganizó la junta directiva.

Al ampliar su cobertura, la EEB buscó separarse del cauce del río Bogotá –cada vez más deteriorado– y construir nuevas instalaciones, ya que el cubrimiento del servicio era cada vez menor y la empresa empezaba a incumplir sus compromisos tanto con la ciudad como con el pago de sus deudas (*Informe de la comisión del honorable Concejo Distrital, sobre la EEEB*). Dentro de las primeras construcciones con alejamiento de cauce del río Bogotá, fue Guatavita donde se construyó un embalse de gran capacidad cerrando el paso al río Tominé y regulando el flujo de sus aguas para producir energía eléctrica para Bogotá y la región *beneficiada*¹⁵. Otro proyecto fue El Guavio, donde desde 1953 se proyectó una hidroeléctrica, pero su construcción no se empezó sino hasta 1979.

En los años setenta, el problema administrativo se centró en la construcción de Chingaza, proyecto que entraba a ser financiado en conjunto con la EAAB y la Corporación Autónoma Regional (CAR). Adicional a este proyecto hubo hidroeléctricas y procesos de reparación y realce en El Sisga, El Guavio, El Salto, Guatavita¹6 y El Charquito Fase II, así como la planta de Mesitas y las reformas al Muña, obras que constituyeron una considerable fuente de energía y que se esperaba pudieran abastecer la ciudad hasta la década de los noventa, periodo donde se juntaron dos eventos que desafortunadamente causaron la insuficiencia en el servicio; por un lado, el fenómeno del Niño que causó sequías que disminuyeron los caudales en las represas hidroeléctricas y, por el otro, la no finalización para ese momento de la construcción de la represa de El Guavio, la cual inició su construcción a partir de 1979, aunque estuvo planeada desde 1953.

La construcción y el posterior funcionamiento del proyecto Guavio dieron como resultado final notables beneficios, como el mejoramiento de la infraestructura del municipio el Guavio y de otros como Gachalá, Gachetá, Guasca y Junín. Este proyecto contó con la participación de ISA; el BID ya venía apoyando con un préstamo

Cabe anotarse que la población -campesina en su mayoría- de Guatavita y Sesquilé se resistió a las obras que implicaban la inundación de parte de sus territorios.

Proyecto que llevó a la expropiación e inundación del antiguo pueblo, reubicando a sus habitantes en uno nuevo, creado por la EEB y con recursos del Banco Mundial.

de US\$21.200.000 la expansión y modernización de los sistemas de transmisión y distribución eléctrica desde 1973 (EEB-BID, 1973). Sin embargo, en el aspecto productivo el proyecto El Guavio mostraría un esquema deficitario entre 1996 y 1997, pero luego permitiría al consorcio de empresas vinculadas al proyecto obtener excedentes energéticos, los cuales se podrían exportar en fechas posteriores al 2000 (EEB-BID, 1973).

En suma, la EEEB proveyó de energía para mediados de los setenta, además de Bogotá, a municipios de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta, lo cual evidencia que hacia esa fecha logró satisfacer buena parte de las necesidades locales y expandir el servicio regionalmente. La mayor capacidad instalada en la región de influencia de la Capital –iniciada en la década anterior– se debió en gran medida a nuevos complejos hidroeléctricos, así como a las obras de ensanche de las hidroeléctricas de El Colegio y Central Canoas.

Tabla 2. Evolución de la capacidad instalada y demanda de electricidad. 1905-1990				
Año	Capacidad instalada (megavatios)	Tasa de crecimiento %	Demanda (megavatios)	Tasa de crecimiento %
1907	1,73	0,0	1,20	0,0
1910	1,73	0,0	1,40	5,4
1915	3,64	11,6	1,80	5,2
1920	3,64	0,0	2,60	7,6
1925	8,14	11,7	4,80	13,0
1930	10,34	4,9	9,43	14,5
1935	12,54	3,9	9,42	0,6
1940	12,54	0,0	13,35	6,6
1945	36,53	23,8	21,20	9,7
1950	48,83	6,0	42,60	15,0
1955	80,40	10,5	75,00	12,0
1960	118,40	8,0	137,90	13,0
1965	261,90	17,2	244,10	13,4
1970	452,60	11,6	429,00	11,9
1975	633,70	7,0	638,00	8,3
1980	699,70	2,0	917,00	7,5
1985	699,70	2,0	1.100,00	3,7
1990	1.293,70	13,1	1.496,00	6,3
Tasa de cre	cimiento 1905-1990	8,29		8,96

Fuente: Misión Bogotá Siglo XXI (1995). Estudio prospectivo de energía eléctrica. Bogotá: Prouconal. En Zambrano P., Fabio (2007). Historia de Bogotá Siglo XX, t. 3. Bogotá: Villegas Editores, p. 206.

A inicios de la década de los noventa –luego de la crisis provocada por los continuos apagones durante 1992¹⁷–, la empresa inició cambios importantes para enfrentar las deficiencias en la prestación del servicio. En 1994 fortaleció su estructura mediante la realización de diversos programas en generación, transmisión y distribución con el fin de garantizar un suministro suficiente y de calidad, cambios que se materializaron en obras como el mantenimiento general de las subestaciones en el Circo, Paraíso y El Muña III, la construcción de la subestación Aranjuez, remodelación de subestaciones, mantenimiento preventivo de subestaciones con carga crítica y la incorporación de la red a 57,5 kilovatios al centro de control. A la vez se adquirieron, para esa época, equipos de emergencia y mantenimiento (Rodríguez, 1999: 310-320) para garantizar a la ciudad y los municipios aledaños un cubrimiento completo.

Central	Potencia efectiva мw	Energía cwh/año	Entrada en operación
Canoas	50,0	183,0	1972
El Salto I	20,0	73,2	1951
El Salto II	70,0	256,4	1963
Laguneta	72,0	263,6	1960
El Colegio	300,0	1098,4	1967-1970
La Guaca	310,5	1136,8	1986-1987
El Paraíso	270,0	988,6	1986-1987
Termozipa (2,3)	103,5	680,0	1964-1976
Subtotal*	1196,0	4680,0	
Guavio (60%)	600,0	3300,0	1992
Total	1796,0	7980,0	

^{*} Río Bogotá más Zipa 2 y 3. Fuente: Rodríguez (1999: 312).

La tabla 3 muestra que el Guavio fue una inversión muy importante, especialmente en términos de generación y abastecimiento, e incluso facilitaría más adelante nuevas inversiones.

Por lo anterior, la EEB consideró conveniente la diversificación de sus servicios, los cuales hasta los años anteriores se limitaban al suministro de

¹⁷ De hecho, desde 1975 lo demandado empezó a ser superior a lo producido, incluso hasta inicios de los noventa, periodo en el que se dan los racionamientos por causa de las sequías ocasionadas por el fenómeno del Niño.

electricidad a usuarios de fábricas y residencias, lo que significó un cambio sustantivo para dicha empresa y para la ciudad. En ese orden de ideas, se optó por incursionar en la explotación y comercialización del gas natural para suplir nuevas necesidades de energía en la ciudad.

En 1989 se concretó la participación de la EEB en la sociedad Gas Natural S. A., constituida en 1987 "con un porcentaje del 40,35% del capital de la compañía, que correspondía exactamente al 50% de las acciones que Ecopetrol poseía en Gas Natural S. A." (Rodríguez, 1999: 180). En sus orígenes, Ecopetrol tenía la participación mayor, 80,71% del total de la composición de la compañía, y hacia 1991 cedió el 50% de las acciones que poseía. Al término de la primera etapa de capitalización de Gas Natural, Ecopetrol quedó con el 42,26% y EEB con el 40,35% de la totalidad de las acciones de la compañía.

Para 1992 –tras la decisión del gobierno nacional de privatizar a Gas Natural—, la Empresa de Energía compró el 26,24% de esta, en forma de bonos convertibles en acciones. No está de más señalar que estos cambios estaban relacionados con los propuestos en la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos), artículo 14, que definía el servicio como un servicio público domiciliario, que comprendía actividades como "la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición" (Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 14.28).

La Ley 143 de 1994 (Ley Eléctrica), que modificó las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, en el caso de la EEB y para las demás empresas públicas no solo generó cambios en su naturaleza jurídica, sino en su administración, composición y acciones. Así, con el Acuerdo 1 de 1996 se transformó la Empresa de Energía de Bogotá en sociedad por acciones, luego de discutida la pertinencia de la intervención de capital privado como salida a los problemas financieros que venía sufriendo la empresa para esa época.

El Acuerdo 1 de 1996 da vía libre a la empresa para "realizar inversiones y participar en la creación o el capital de sociedades y de otras entidades de carácter asociativo, tales como corporaciones, asociaciones, consorcios o uniones temporales, todo ello en desarrollo de actividades relacionadas con su objeto, así como participar con otros organismos, empresas y entidades del Distrito, o con otras personas naturales o jurídicas, en sociedad (sic) que realicen actividades consideradas como servicios públicos y en aquellas que impliquen la explotación y utilización de su infraestructura". Consecuencia de ese acuerdo, se divide la empresa en tres sociedades encargadas: una encaminada al negocio de generación, otra de transmisión, y una tercera al de distribución y comercialización.

En 1997 se consolidó y culminó el proceso de venta de la participación que Ecopetrol tenía en ese momento en la compañía; sus acciones se vendieron a accionistas privados, la mayor parte al Grupo Inversor Español, que a través de Gas Natural Latinoamericana adquirió el 53,74% de las acciones de la compañía. Otros accionistas –menores– fueron los fondos de pensiones y cesantías Porvenir, Davivir y Colfondos. La Empresa de Energía no vendió sus acciones, de modo que permanece aún como el segundo accionista de la empresa.

Gas Natural, tal y como quedó constituida después de su capitalización, desarrolla actividades de exploración, producción, generación, transporte o transmisión, distribución y comercialización de gases combustibles en cualquier estado.

Tabla 4. Composición accionaria de Gas Natural S. A. E. S. P.			
Accionista	No. de acciones	%	
Gas Natural Internacional SDG	21.804.041	59,1	
Empresa de Energía de Bogotá	9.229.121	25,0	
Fondo de Pensiones Porvenir	3.584.262	9,7	
Corfivalle	645.626	1,7	
Fondo de Cesantías Porvenir	569.902	1,5	
Fondo de Cesantías Porvenir	1.084.636	3,0	
Total	36.917.588	100.00	

Fuente: Empresa de Energía de Bogotá. Composición accionaria de Gas Natural S. A. E. S. P. Recuperado de http://www.eeb.com.co/?idcategoria=949.

En 1998, la EEB participó en la capitalización de Gas Natural, así como en la constitución de Transcogas, creada con el fin de abastecer con gas natural a los municipios cundinamarqueses y cundiboyacenses. Los anteriores cambios llevaron a que para el 16 de junio de 2005 la empresa adquiriera el 72% del capital social de Transcogas S. A. E. S. P. al Grupo GBS Holdings Ltda., lo que muestra que la EEB hoy día posee más de nueve millones de acciones en el ramo de gas, que son equivalentes al 25% del total accionario de la EEB¹⁸.

Para el año 2000 Gas Natural contaba con 794.202 clientes residenciales, 6.823 comerciales y 371 industriales y en 2007 llegó a 1.424.485 clientes residenciales, 28.417 comerciales y 597 industriales¹⁹, impulsado con el Decreto 310 de 2006, por el cual se adoptó el Plan Maestro de Gas Natural para Bogotá Distrito Capital. Ahora bien, uno de los aspectos más importantes del Plan Maestro de Gas consistía en expandir e impulsar el suministro del gas natural a la población residencial, y a los sectores comercial, industrial y gas natural vehicular, "como sustituto de recursos energéticos de alto costo y el uso bajo condiciones ambientales favorables, soportado en un eficaz sistema

Empresa de Energía de Bogotá. Composición accionaria de Gas Natural S. A. E. S. P. Recuperado de http://www.eeb.com.co/?idcategoria=949.

¹⁹ Empresa de Energía de Bogotá. Información comercial. Recuperado de http://www.eeb.com.co/?idcategoria=1529

de operación y mantenimiento, que desarrollen las empresas prestadoras del servicio" (título 2, artículo 4).

Hacia mediados de los noventa, la EEB era la empresa más grande del sector eléctrico, contaba con una infraestructura consolidada financiera y físicamente, era la segunda empresa en el país con mayor capacidad instalada (22% de la potencia nacional instalada), superada solo por Isagen. En materia de distribución, proveía energía a 88 municipios de Cundinamarca y 5 en Boyacá.

En 1997 hizo públicamente la apertura de las propuestas de los inversionistas interesados en el proceso de capitalización de la empresa, dentro de las cuales resultaron elegidas Emgesa, Codensa y la misma EEB. A mediados de 1997 la EEB contaba con 235.454.523 acciones nominales de un valor nominal de \$10.000 moneda legal colombiana cada una, representadas en títulos negociables (Rodríguez, 1999: 339), la mayor parte en manos del Distrito, del Ministerio de Hacienda, Capital Energía S. A., entre otros, y una parte muy pequeña en el Fondo de Empleados y la Asociación de Pensionados.

Por otro lado, en cuanto a inversión, "tenía un plan de desarrollo según el cual requería de US\$1.000 millones para la atención futura de la demanda y contaba con un nivel de endeudamiento que le impedía tener recursos para su operación, puesto que casi todos se utilizaban para amortización e interés de la deuda" (La energía en Bogotá, 2007: 130). Se planteó entonces la oportunidad de hacer un convenio entre la EEB, el Distrito, el Ministerio de Hacienda y el DNP con el fin de sanear las finanzas de la empresa transformándola en una empresa por acciones, capitalizarla con aportes de la nación e Isagen, reestructurar la deuda, cambiar el esquema de tarifas y vincular capital privado una vez dividida la empresa. Esta última es quizá la trasformación más sustancial, ya que convirtió la EEB en tres empresas: una de generación, una de transmisión y una de distribución. De este modo, una vez iniciado el esquema de capitalización, Emgesa se hizo cargo de la generación de energía, del manejo del Guavio, de las plantas del río Bogotá y Termozipa, con una inversión de us\$810.000; Codensa se hizo cargo de la distribución y comercialización del servicio domiciliario urbano e invirtió us\$1.085 millones (La energía en Bogotá, 2007: 133).

La capitalización dio un gran impulso a la EEB, consolidándola como el grupo empresarial más importante del país, primero en capacidad instalada, distribución y comercialización, saneando buena parte de la deuda, ampliando la cobertura en áreas urbanas y rurales²⁰.

No obstante, el impacto en el empleo no fue del todo positivo, ya que se redujo el personal y en la empresa ganó terreno la contratación indirecta, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Personal de las nuevas empresas

Los negocios más notables en los que la EEB luego de su capitalización ha participado incluyen la constitución de la Red de Energía del Perú S. A., que consiste en una concesión a 30 años de dos sistemas de transmisión eléctrica en dicho país, para la explotación, operación y mantenimiento, con inicio en 2002; con el fin de expandir el sistema de transmisión peruano, se inició en 2006 el proyecto de interconexión de los sistemas norte y sur, llamado Transmantaro en el cual EEB e ISA tienen el 100% de la participación (40 y 60% respectivamente). Otro negocio importante iniciado en 2005 fue la construcción y operación que se ejecutará durante 25 años de la línea de transmisión de doble circuito, entre el país y la frontera con Ecuador, incluyendo equipos de subestación. Adicionalmente, de los proyectos de la empresa, en 2004 se iniciaron operaciones para expandir el negocio del gas natural, invirtiendo en acciones de la Transportadora Colombiana de Gas S. A. (Transcogas), de la cual la EEB posee 72% de las acciones y Gas Natural 25% (*La energía en Bogotá*, 2007: 143 y ss.).

Finalmente, vale la pena señalar que a inicios de 2010 la EEB ganó la licitación internacional para llevar a cabo el diseño, construcción y operación de la red de transmisión de energía eléctrica más importante de Guatemala, con el fin de mejorar la operación del sistema de transmisión de energía eléctrica de ese país centroamericano. El proyecto consiste en 6 lotes distribuidos a lo largo del país, que constituyen un total de 853 kilómetros de líneas de 230 kV, la construcción de 12 subestaciones nuevas y la ampliación de 12 subestaciones existentes²¹.

Como conclusión, se puede afirmar que la empresa, aunque tuvo tropiezos fuertes desde su inicio y grandes transformaciones para dar cumplimiento a la demanda, gracias a su buena proyección y competencia administrativa hoy cuenta con capacidad exportadora de energía a otros países, incluyendo el capital conocimiento, lo que hace de ella una de las joyas en materia de competitividad para Bogotá.

	1996	1997	1999	2004
EEB	4.322	62	44	130
Emgesa		614	419	285
Codensa		2176	1213	901
Total	4322	2852	1676	1316

Fuente: Otero Prada, Diego La privatización y la descapitalización de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Bogotá: UNICIENCIA, 2007. Pp. 228.

Empresa de Energía de Bogotá. Comunicados: Grupo Energía de Bogotá firmó contrato de transmisión de energía eléctrica con el gobierno de Guatemala. Página web institucional. Bogotá: Empresa de Energía de Bogotá Obtenido de la red mundial el 10 de julio de 2010. http://www.eeb.com.co/?idcategoria=4912.

Telecomunicaciones

La historia de las telecomunicaciones en Colombia no es muy extensa. La primera empresa en prestar el servicio es la Compañía Colombiana de Teléfonos, fundada por el cubano José Raimundo Martínez en 1884 (Puyo, 1992: 284). En 1889 el municipio le concede a la compañía un privilegio (licencia) para operar el servicio durante 18 años (Acuerdo 17 de 1889). Esta no duró el tiempo estipulado, pues sus instalaciones, que no pasaban de cien líneas, se quemaron durante el incendio de las Galerías Arrubla en 1900. El servicio se reanudaría solo cinco años después, con la concesión otorgada para la implementación del servicio a The Bogota Telephone Company (Acuerdo 8 de 1905), empresa de la cual General Electric de Londres tenía la mayor parte de las acciones. Con esta concesión, se le otorgó el privilegio exclusivo del servicio por cincuenta años, periodo que no llegó a cumplir, pues el municipio adquirió The Bogota Telephone Company a través del Acuerdo 15 de 1939, debido, por un lado, a las frecuentes protestas de los usuarios por el mal servicio, como resultado de las malas condiciones laborales que tenían las mujeres telefonistas que trabajaban para la empresa, y por otro lado por la importancia del servicio para la ciudad. De hecho, dos años antes hubo una iniciativa de organizar una Compañía Popular de Teléfonos, acto manifestado en el Acuerdo 38 de 1937 donde se señaló: "El mal servicio obedece a una situación deliberada de la empresa, que desea que el pueblo bogotano financie con su dinero obras de ensanche, pero que sea ella y no el público quienes usufructúen la empresa una vez ensanchada". La propuesta no llegó a desarrollarse y en vez de ello se compró la compañía existente, la cual se constituyó como un establecimiento público descentralizado cuyo nombre sería Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB. Acuerdo 72 de 1967)²², nombre que perdura hasta la fecha.

Con la municipalización de la empresa, se consolidó el servicio cuando desaparecieron las operadoras y se abrió camino a la automatización total, lo cual permitió la expansión de la red telefónica a las viviendas, ya que para los años cincuenta la telefonía pública era lo más común, en buena parte porque el estilo de cultura de la época y el hecho de tener la facilidad del servicio en los cafés de la ciudad a cambio de una pequeña contribución monetaria, dio origen a la futura propagación del uso de este servicio, el cual para 1967 se constituía de 200.216 líneas telefónicas instaladas por la ETB en toda la ciudad (*Anuario Municipal de Estadística de Bogotá*, 1967).

Este cambio se debió en parte al déficit de la empresa debido a una "inadecuada prospección financiera y al pago de la deuda externa adquirida en el pasado". El mismo acuerdo advierte que la reestructuración tenía el fin de hacer autofinanciable la ETB (Acuerdo 72 de 1967).

Tabla 5. Indicadores de abonados de la ETB. Bogotá, 1972-junio 1999

Año	Líneas en equipo	Líneas en servicio/ abonadas	Instalación de nuevos abonados	Densidad telefónica (residencial 100 habitantes)
1972	266.200	225.241	27.025	8
1973	312.200	260.906	38.080	9
1974	370.800	299.849	41.652	10
1975	408.800	338.389	40.650	11
1976	437.000	371.335	31.353	11
1977	479.000	389.100	21.754	11
1978	502.000	412.999	24.443	11
1979	530.400	435.676	25.888	11
1980	584.000	459.963	27.586	11
1981	646.000	495.689	32.709	12
1982	690.000	544.560	47.847	13
1983	725.000	586.330	41.439	13
1984	797.000	638.026	52.035	15
1985	866.000	690.303	62.174	16
1986	906.000	746.819	60.281	16
1987	935.000	803.533	53.023	17
1988	967.816	866.261	65.480	18
1989	1.050.872	943.076	84.720	20
1990	1.163.094	999.958	62.416	20
1991	1.226.276	1.083.721	87.467	21
1992	1.337.716	1.165.978	82.904	22
1993	1.484.900	1.261.957	105.209	23
1994	1.687.224	1.380.988	123.573	25
1995	1.798.956	1.471.395	99.223	26
1996	1.968.268	1.616.320	153.101	28
1997	2.058.748	1.831.172	90.480	31
1998	2.209.636	1.899.239	150.888	31
1999*	2.242.020	2.128.184	32.384	34
* A iunio				

^{*} A junio.

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación (2000: 29).

Entre 1967 y 1972 hubo un aumento de 25.025 líneas telefónicas. No obstante, este crecimiento era bajo si se mide la densidad de líneas por cada 100 habitantes, indicador de uso internacional para determinar el verdadero desarrollo de la ciudad en este servicio. Por lo anterior, la ciudad aumentó sus líneas según la demanda, lo cual llevó a un incremento anual promedio de 30.000 líneas nuevas por año, hasta que se da un salto en los años ochenta al pasar de 495.689 en 1981 a 544.560 en el siguiente año, variación continua

durante toda esa década en un promedio que redondeaba las 60.000 líneas nuevas por año.

Una transformación importante sobrevino en 1992 (Acuerdo 15), al cambiar la razón social de la empresa, que pasó a llamarse Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y diversificó sus actividades, ya que se le autorizó para crear o participar en sociedades y asociaciones nacionales, departamentales o municipales con el fin de prestar servicio de telefonía celular. Proceso que a su vez repercutió en el aumento de líneas fijas, creando un salto a un promedio de 100.000 líneas nuevas/año y registrando para 1998 un total de 2.209.636 líneas instaladas, cifra que al compararse con las iniciales de 1972 refleja un crecimiento de casi diez veces el de ese año.

La autorización de prestación del servicio de telefonía celular otorgado en 1992 fue el resultado de un proceso que venía en estudio desde 1988, cuando se realizaron los estudios y labores para la implementación de la telefonía celular en la ciudad, una vez se estableció dentro del rango de frecuencias la separación entre los canales y el tipo de emisión para la telefonía celular (Jaramillo y Simanca, 2008), para luego dar autorización, con el Decreto 2824 de 1991, a la puesta en funcionamiento del sistema de telefonía celular.

Con base en la anterior autorización, la ETB fue una de las empresas que presentaron propuestas ante el Distrito para participar en el negocio y en efecto hacia 1992 se constituyó la Compañía Celular S. A. (Comcel en la actualidad) como sociedad de economía mixta para prestar el servicio a nivel nacional bajo la operación de la empresa de telecomunicaciones Bell Canadá²³, hasta que en 1994 se empezó a prestar el servicio, al ser adjudicas las primeras licencias, lo cual resultó beneficioso para la ETB, pues al finalizar el mismo año se habían vendido a través de la alianza ETB-Comcel aproximadamente 13.000 teléfonos celulares.

Otro aspecto de la diversificación de la ETB fue su participación en la semaforización de la ciudad; en 1992 la ETB se convirtió en el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas de semaforización, coordinando el sistema junto con la Secretaría de Tránsito y Transporte.

En 1999, la ETB entra al negocio de internet y actualmente es el principal proveedor de este servicio en todo el país, inicialmente a través de las redes de conexión telefónica y más adelante implementó y masificó el servicio de banda ancha, utilizando tecnologías inalámbricas y expandiéndose no solo en el área metropolitana de Bogotá, también en Medellín, Cali y Barranquilla, entre otras. La compañía contabiliza a 2010 308.067 suscriptores de

^{23 &}quot;La composición del capital de la nueva sociedad fue del 40% para Bell Canadá, el 11% para los fondos de empleados y el 49% para las empresas de teléfonos socias (Telecom, Empresas Públicas de Bucaramanga, de Ibagué, Girardot y ETB), del cual le correspondía a esta última el 38%" (Jaramillo y Simanca, 2008: 99).

banda ancha, equivalentes al 20% del total de conexiones y el 33% de participación dentro del mercado, el mayor en el país²⁴.

No obstante la diversificación de la ETB, la recesión económica de la década de los noventa afectó fuertemente a la empresa, al punto que en 1995 el alcalde Antanas Mockus propuso, no sin controversia, la venta de la empresa. Aunque el Concejo rechazó la propuesta, la ETB fue reestructurada y transformada su naturaleza jurídica para permitir la participación de capital privado y hacerla competitiva y financieramente viable. Con el Acuerdo 21 de 1997 la ETB se convirtió en la Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá, D. C. E. S. P. - S. A., empresa de servicios públicos de orden distrital (de acuerdo con la Ley 142 de 1994), conservando los aportes oficiales en su totalidad, pero bajo la forma jurídica de "sociedad por acciones". Según el acuerdo, la empresa debía

prestar, organizar actividades y servicios de telecomunicaciones en gestión directa tales como telefonía básica local y de larga distancia, servicios móviles, portadores, teleservicios, telemáticos, de valor agregado, servicios satelitales y de televisión en sus diferentes modalidades y todos los nuevos servicios de telecomunicaciones. Podrá hacer, en general, todo aquello para lo cual sea legal o administrativamente autorizada, dentro del territorio del Distrito Capital, de otras entidades territoriales y el exterior.

Planeación

Planes de desarrollo

Los planes urbanísticos fueron –y son– uno de los principales mecanismos para pensar a futuro y direccionar el crecimiento de la ciudad, encauzando lineamientos institucionales con voluntades particulares y necesidades generalizadas. Los planes intentan identificar los problemas y potencialidades de una ciudad y hacerla viable a futuro, dándole un norte claro. Este tipo de procesos se empezaron a dar desde 1926 con la Ley 72 que sintonizó a los alcaldes, gobernadores e incluso al Presidente en la coordinación de intenciones para la construcción de vías importantes que atravesaran ciudades, en especial de la capital.

Para 1944, el Acuerdo 88 dejó consignada la estructura de plazas de mercado y su propiedad, factor que permitió interpretar el municipio desde lo cotidiano, desde sus relaciones comerciales básicas y grosso modo dio algunas pautas de lo que luego pudo esquematizarse como una ciudad de zonas. El resultado del acuerdo fue la división de las plazas en tres categorías: la ma-

Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Nuestra compañía. Recuperado de http://www.seico.com.co/nuestracom/default.asp?pag=1 http://www.etb.com.co/nuestracom/default.asp?pag=2

yor, las menores y las auxiliares, entendiendo a la primera como el centro de acopio municipal de alimentos ubicada en el punto de mayor interconexión, la estación de ferrocarriles (Paloquemao); las menores se ubicaron en varios barrios de relevancia de la época, como Chapinero, Teusaquillo y en otros de carácter obrero como 12 de Octubre, Primero de Mayo y Santa Sofía.

Con la entrada en vigencia de la Ley 88 de 1947 se evidenció la necesidad de un plan de crecimiento que dirigiera el desarrollo físico de las ciudades y evitara su deterioro arquitectónico. Se puede ver cómo se empieza a pensar la política de planeación urbana como un orientador del crecimiento económico y físico de la ciudad, donde se diferenciaran los usos del suelo de acuerdo con las distintas necesidades de los ciudadanos. Propuestas como estas reflejan el interés por materializar la teoría de una ciudad para *habitar, trabajar, descansar y circular.* A mediados del siglo xx Bogotá tuvo la oportunidad de contar con dos importantes urbanistas de, Karl Brunner y Charles Édouard Jeanneret-Gris, conocido como Le Corbusier, cada uno con una visión distinta de lo que debía ser la ciudad y su planeación.

En 1936, Brunner propuso un esquema que no era impositivo a la ciudad, sino sobre todo buscaba interpretar el libre movimiento de esta a través de una serie de centralidades y conexiones naturales de su funcionamiento. Su resultado se enmarcó en una ciudad céntrica y sobre este centro se ubicaron las actividades de mayor a menor intensificación a través de anillos viales que le permitían su interconexión. Este esquema fue aceptado hasta que el alto volumen migratorio de personas, la no clara distribución de zonas y usos del suelo y en especial los problemas de aclaración sobre diversificación del impuesto predial crearon la necesidad de planificar mejor la ciudad. Es en este marco que Le Corbusier fue invitado a Bogotá (Hernández, 2004).

El alcalde Mazuera contrata hacia 1949 a Le Corbusier, Wiener y Sert para realizar un plan urbanístico para Bogotá, que debía constar de cuatro productos: i) un análisis de la ciudad realizado en colaboración con la Oficina del Plan Regulador, ii) un esquema básico de trabajo a realizar por los consultores, iii) un plan piloto de carácter teórico que daría la normativa del deber ser de la ciudad en cuanto a planificación urbana y iv) un plan regulador que direccionara lo planeado con las necesidades más urgentes de la ciudad. El primer producto, el Plan Piloto, fue entregado en 1950; de él sobresalen las siguientes propuestas: un plan de vías jerarquizado que permitía la interconexión de la ciudad y con sus alrededores, unas zonas de actividad en las cuales se debe dividir la ciudad para un mejor funcionamiento y varias recomendaciones entre las que se destacan la necesidad de construir región (en especial por la relación con los municipios vecinos), la interpretación de las centralidades existentes y la densificación de la ciudad (Hernández, 2004: 75).

Este primer producto fruto del contrato de consultoría es importante, ya que muestra el *deber ser* de la ciudad desde la teoría, pero en la práctica fue muy controvertido y poco acogido por la Sociedad de Arquitectos, que en 1946 había propuesto un plan de características distintas, que incluía, además de vías importantes –que luego se construyeron, como la Avenida de las Américas–, la construcción de un tren de cercanías que permitiría la unión entre los municipios vecinos, desde entonces considerados "dormitorio", y la ciudad. Este estudio realizado por Le Corbusier, contratado por el alcalde Mazuera a través de la Oficina del Plan Regulador, recomendó una ciudad de crecimiento lineal en el sentido norte-sur, dejando de lado los fuertes lazos económicos con occidente y el crecimiento demográfico. En suma, se propuso un perímetro con un límite muy inferior al necesario para la época (Cortés, 2006: 76), pero que en todo caso fue el que entró en vigor con la autorización reglamentada en el Decreto 185 de 1951.

Este decreto dejó en claro la zonificación de la ciudad, bajo el considerando que lo acordado permitirá el buen desarrollo de los crecimientos demográficos, garantizando mejores servicios públicos, incluyendo transporte y equipamientos básicos. El decreto indicaba qué tipos de industria debían desarrollarse en determinadas zonas, v. gr., la industria liviana, que podía estar cercana a la vivienda, ya que contemplaba actividades de poco ruido, mientras que la pesada quedaba muy al occidente de la ciudad debido a la alta contaminación que podía generar, y a la vez debía estar cerca a los ferrocarriles, ya que se necesitaba la interconexión y el abastecimiento de materias primas para este tipo de industria; por su parte, la zona de comercio pesado quedaría cerca de la central de abastos de la época (Paloquemao).

Sobre la red vial jerarquizada, se aprobaron las conexiones en semicírculos entre sus diferentes jerarquías con el fin de garantizar una mejor movilidad tanto interna como externa en la ciudad, aunque en materia de servicios el plan impidió la continuación del servicio prestado a los municipios aledaños, por cuanto estaban fuera de su perímetro (Decreto 185 de 1951). Este concepto dio la pauta para que el Decreto 3640 de 1954, por el cual Bogotá se organizaba "como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley", tuviese cabida y de esta manera se pudieran continuar prestando los servicios públicos sin violar el Decreto 185. Con el fin de hacer realidad el decreto, se creó una junta asesora de industria y comercio, integrada por miembros del distrito, la ANDI y Fenalco y, por otro lado, una junta de servicios públicos que ayudaría a orientar el orden en que se debían ejecutar las obras planificadas, resaltando que para esa fecha el plan decretado como oficial era el Plan Piloto y, por tanto, sería el vigente y el único que se podría llevar a cabo, hasta que se aprobara el Plan Regulador.

Autores como la Sociedad de Arquitectos de Colombia y Carlos Eduardo Hernández²⁵ consideraron que el Plan Regulador respondía en mayor medida a la realidad de la ciudad, comprendía mejor su dinámica y su direccionamiento futuro. Este –al igual que el Plan Piloto– resaltaba la necesidad de constituir una Bogotá unida con la región, por la relación de esta con sus municipios aledaños y contemplando el crecimiento demográfico de la época fruto de las migraciones internas por la Violencia y del aumento económico y el desarrollo de nuevas actividades empresariales. Desafortunadamente el Plan Regulador nunca se aprobó, ya que se dio un cambio político que trastocó no solo la situación de la ciudad, sino del país, originado por el golpe de Estado de Gustavo Rojas Pinilla, que obstaculizó la puesta en marcha de dicho plan.

Por consiguiente, la planificación de la ciudad se llevó a cabo con base en el Plan Piloto, aunque no correspondiera del todo a las necesidades y problemas de la época. No obstante, el Plan Piloto dio importantes pautas para el crecimiento futuro de la ciudad; este plan ya veía la importancia de Bogotá en el contexto regional, pues contemplaba municipios dormitorio y planteaba una zonificación en factor al del uso del suelo, preceptos que se consolidan con la creación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 2000.

La Universidad Nacional de Colombia desarrolló en 1969 un estudio en el que señala algunos resultados contrarios a los inicialmente estipulados en el Plan Piloto (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2008: 35). De estos, se puede describir la presencia de barrios compactos pero de gran tamaño, con barrios de interés social apartados del actual perímetro de la ciudad (caso del Quiroga creado por el Instituto de Crédito Territorial) y de los sitios de trabajo de sus habitantes y, en varios casos, próximos a áreas que eran poco convenientes, como es el caso de Engativá y Fontibón por su cercanía al Aeropuerto, trayendo consigo problemas de integración de infraestructura urbana por el poco o nulo cubrimiento en servicios públicos, transporte y servicios comunales.

En suma, aunque los planes de urbanismo se habían formulado como un mecanismo para direccionar el crecimiento de la ciudad, las propuestas no fueron del todo claras ni acertadas con la realidad, lo que llevó a que en 1971 se realizaran las negociaciones para concretar la formulación y apoyo económico por parte del Banco Mundial en la puesta en marcha del Plan Fase II²⁶, dentro del cual se planteó la propuesta de mejorar diversos aspectos, como

²⁵ Autor de Las ideas modernas del Plan para Bogotá en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert. Bogotá: Alcaldía Mayor, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Observatorio de Cultura Urbana.

Todo el plan estuvo supervisado por un comité de dirección en el que se destaca Lauchlin Currie, en materia fiscal y económica.

vivienda, educación, salud, recreación y, en general, mejorar las calidades de vida de los ciudadanos (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1974: 10). Un factor relevante dentro de este plan fue la importancia del transporte como instrumento esencial, bajo el esquema de "reducir los movimientos innecesarios", ya que las grandes distancias de movilidad, fruto del anterior plan, estaban ocasionando problemas y estos se asociaban además con todo el ciclo de vida diario de un ciudadano.

Este plan promovía la creación de ciudades dentro de la ciudad, lo que se podría llamar *policentros*, relacionados entre sí, con el fin de disminuir la dependencia del centro en materia de empleo y permitir unos espacios más cercanos entre los lugares de empleo y los hogares de los trabajadores, en una ciudad que se proyectaba tendría una población de 5,1 millones para 1980.

Las ciudades dentro de la ciudad que el plan propuso fueron: el Centro Administrativo Nacional (CAN)-Modelia-Fontibón, Suba-Engativá y Soacha. El centro principal de empleo sería el foco de cada centralidad, lo cual incorporaría tiendas, oficinas, mercados, fábricas y talleres, combinados con servicios urbanos altamente densificados (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1974: 54). Respecto al centro de la ciudad, el estudio sugirió dar prelación al tránsito peatonal sobre el vehicular, y buscó que se fomentaran menos empleos y más edificios de apartamentos en esa zona, con miras a mejorar la calidad ambiental del sector, y también propuso la conservación de zonas históricas, proyecciones que no se llevaron a cabo tal como se había previsto en las fechas establecidas dentro del estudio, por inconvenientes de ejecución y porque proyectaban realizarse para 1980, año en el cual la situación de la ciudad había cambiado de manera sustancial.

El plan propuso la construcción de viviendas al norte para personas de menores ingresos entre los espacios disponibles que unen las edificaciones de vivienda para personas de altos ingresos, con el fin de propiciar la creación de nuevos centros de empleo que permitieran menor desplazamiento al centro y una mayor densificación poblacional por metro cuadrado.

Tabla 6. Asignación de crecimiento neto en el empleo, 1972-1980	
Zona central existente	64.000
Otros centros existentes	41.500
Nuevos centros	158.000
Zonas industriales nuevas	19.000
Dispersados	44.000
Zonas industriales existentes	211.000
Total	537.500
Fuente: Departamento Administrativo de Planeació	ón Distrital (1974: 57

Según estos datos, el plan proyectaba un aumento de 158.000 empleos en los centros que se crearían y en general estimaba un incremento de 537.500 puestos de trabajo en la capital. En materia de localización, la distribución planeada de estas proyecciones es la de la tabla 7.

Tabla 7. Empleo en los centros existentes, 1972-1980

Localización	Empleo existente en 1972	Crecimiento neto 1972-1980	Empleo proyectado para 1980
Zona central	256.000	64.000	320.000
CAN	16.500	11.000	27.500
Chapinero	13.500	10.000	23.500
Restrepo	8.500	9.500	18.000
Siete de Agosto	4.500	3.000	7.500
Central Abastos	4.000	4.500	8.500
Carrera 15	3.000	2.000	5.000
Sears	2.000	1.500	3.500
uente: Departamento A	Administrativo de Planeación	n Distrital (1974: 58).	

Las cifras mostraban que el principal incremento se daría hacia la zona central, seguida por el CAN y la zona de Chapinero, con un crecimiento total en estas tres zonas de 371.000 empleos para 1980.

Dentro del estudio se subraya que los planes de las centralidades estarían direccionados sobre todo a la generación de empleo. Según la tabla anterior, y de acuerdo con el estudio de José Miguel Alba Castro "Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá para revisar a contraluz de la Fase 2", el resultado de estos planes fue un centro expandido fuerte con unas áreas residenciales cuyos centros planificados eran débilmente manifestados haciendo de la ciudad una urbe compacta con una fuerte expansión hacia el occidente, lo que hizo de Bogotá una capital con centralidades casi inexistentes y con un servicio de equipamientos bastante precario.

En 1979, con el Acuerdo o7 se hizo una nueva disposición del territorio, en especial porque se adoptaron normas sobre el uso de la tierra, elemento que desde hacía más de 10 años no tenía un cambio normativo. El acuerdo dio unas pautas para la reconstrucción permanente de la ciudad, contemplando plan de vías, definición del perímetro para prestación de servicios públicos, códigos de construcción y normas reglamentarias para el uso de la tierra.

El acuerdo recogió nueve planes importantes que serán importantes para mejorar la futura competitividad de la ciudad, contemplando como temas relevantes: educación, salud, aseo, servicios públicos, mejoramiento ambiental y un tema que hoy en día sigue vigente: la recuperación del río Bogotá, que para esa fecha ya contaba con un grado de contaminación alto²⁷.

Ya con la propuesta del plan para 1990 y posteriormente el POT, como se verá más adelante, se buscaría una metrópoli con nuevos centros, que fuese más funcional respecto a la antes planeada (1980), donde se viese una relación cívico-comercial, con todas las dotaciones y servicios. En 1990 se propuso continuar con el avance de infraestructura hacia el occidente, ya que estas zonas eran propicias para la construcción potencial de oficinas, servicios y comercio (además el costo de ubicación era menor que el del norte).

El balance del Plan Fase II, según Alba Castro, fue que el esquema estratégico utilizado para 1980, de ciudades dentro de la ciudad, sirvió para dar prioridad a la artesanía y pequeña empresa en su desarrollo, lo que no llevó a un buen resultado, puesto que el objetivo central del plan, que consistía en descentralizar al centro, mostró que la ciudad central conservó ventajas sobre las demás zonas de la ciudad, llevando a que el empleo se siguiera concentrando en esta zona, incluso para los años noventa. Según Alba Castro, el POT (para 2000) siguió un esquema que solamente dejaba centralizadas las actividades de gobierno y descentralizaba y terciarizaba la ciudad al resto del distrito, haciéndola más funcional, aunque en materia de empleo no logró desarticular el esquema ya existente luego de la Fase II, hasta que se formule una nueva propuesta como el Plan de Ordenamiento Territorial de 2000.

Perímetro urbano

Desde la década del treinta se contemplaba la delimitación del perímetro urbano, debido a que su definición permitía esclarecer el impuesto a cobrar y por ende proyectaba claramente el ingreso tributario a las arcas municipales. El primer paso en esta materia fue el Acuerdo 2 de 1934, en el cual se especificó no solo la zona que hacía parte del perímetro, sino las posibilidades de ampliación de este. Como punto inicial, el crecimiento urbano de la ciudad debía darse contiguo a zonas que ya contaran con la pavimentación necesaria y con los servicios públicos básicos, lo que permitía inferir que la ciudad debería crecer ordenadamente en torno a lo ya existente, como una onda de expansión, y la edificación fuera de lo dispuesto en el acuerdo sería entonces sancionada con una alta suma con el fin de evitar el crecimiento no planeado de la ciudad.

En 1940 se reforzó el perímetro urbano a través del Acuerdo 15 de ese año, por el cual la ya creada Secretaría de Obras Públicas impediría la urbanización fuera de los límites de la ciudad, pero dejando claro que las construcciones que se realizaran en los bordes podrían contar con el servicio de acueducto, siempre y cuando ellos aportaran las instalaciones para proveer el servicio.

²⁷ Ver en la sección final sobre el acueducto una ampliación del tema.

Un reforzamiento del perímetro urbano se concretó a través del Acuerdo 21 de 1944, en el cual se delimitó la ciudad en siete zonas, de las que vale la pena resaltar las de comercio, ubicadas en el centro y el sur, y las de barrios obreros en la periferia. Estos lineamientos se ajustaban y sancionaban sobre los predios no construidos, estableciendo según la zona un predial cuyo fin era incentivar la construcción y densificación urbana, para asegurar el total aprovechamiento del suelo (Cortés, 2006: 62). De este acuerdo se derogan varios artículos, en especial los que enmarcan sus límites urbanos cuando entró en vigencia el Decreto 185 de 1951 y creó el nuevo perímetro urbano y sus zonas, dejando al Plan Piloto como la carta de navegación en materia de planificación urbana de la ciudad hasta que el Plan Regulador fuera aprobado y lo remplazara o hasta que un nuevo decreto derogara parcial o totalmente el vigente.

Con el Acuerdo 7 de 1979 se ajustaron los planes de desarrollo a una política de reglamentación de uso de la tierra, contemplando delimitaciones claras para las actividades contaminantes, áreas de todo tipo, cesiones, densidades, tipos de industria y en especial la delimitación perimetral del distrito para determinar el límite físico de la prestación de los servicios públicos con cargo a la ciudad. El resultado arrojó que al norte iba hasta la calle 193 y al occidente hasta los cerros de Suba, al sur hasta Soacha y al oriente subía hasta Usme y retomaba la demarcación de propiedad del acueducto en los cerros orientales, completando así todos los límites de lo que a partir de la entrada en vigencia de dicho acuerdo serían los bordes del Distrito. Según este acuerdo, se excluyó del cumplimiento de la norma a ciertas zonas: en los cerros con cota superior a los 2.620 metros y la ronda del río Tunjuelito, aunque incluyó los barrios populares por fuera de esta delimitación²⁸.

En materia de zonificación, se crean zonas de actividad múltiple –aspecto no contemplado con anterioridad–, se continúa con las zonas especializadas, las zonas industriales por grupos y las zonas de servicio metropolitano, así

- 58 Se enumeran a continuación por localidad:
 - 1. En San Cristóbal: tres barrios.
 - 2. En Usme: seis.
 - 3. En Rafael Uribe Uribe: dos.
 - 4. En Tunjuelito: tres.
 - 5. En Bosa: doce.
 - 6. En Kennedy: trece.
 - 7. En Engativá: uno.
 - 8. En Suba: cuatro.
 - 9. En Usaquén: siete.
 - 10. En Chapinero: cuatro.
 - 11. En Santafé: uno.

como con las institucionales, recreacionales y de reserva. Todo lo anterior lleva a mostrar que el plan de ciudades dentro de la ciudad debía permitir varios tipos de zonas dentro de otras zonas, pero que estuvieran claramente definidas para no tener inconvenientes, factor que únicamente se consolida o se intenta mejorar con la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Plan de Ordenamiento Territorial

Con el Decreto 619 de 2000 se adoptó el POT para Bogotá y a través del artículo 222 se establecieron los lineamientos para que se realizaran planes maestros, con un alcance de ejecución de diez años sobre doce sectores sociales establecidos.

El pot buscó organizar la ciudad, hacerla más eficiente en materia de servicios y dotarla con todos los equipamientos adecuados para ella, disminuyendo la pobreza y ampliando y mejorando la estructura física para todos los sectores (bienestar social, educación formal regular, educación superior, cultura, salud, recreación y deporte, seguridad ciudadana, justicia cercana, abastecimiento y cementerios).

El plan proyectó una inversión de \$2,73 billones para equipamientos en el periodo 2000-2010. La realización de este proyecto estuvo sujeta al comportamiento de las finanzas distritales, de las decisiones políticas y prioridades plasmadas en los planes de desarrollo de las administraciones correspondientes.

El Plan Maestro de Abastecimiento –parte del POT– atendió varias de las recomendaciones de un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia, que a su vez se alinea con la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP). Se destacan problemas como las fallas de entrega de las plazas por la EDIS, tal como lo estipulaba el Decreto 782 de 1994, lo que había llevado a los consumidores a disminuir sus compras en estos establecimientos, al punto de reducirse a un 19,4% de abastecimiento en las zonas donde estas plazas se ubican y que atienden generalmente a personas de estratos 1, 2 y 3, disminuyendo de esta manera un factor de competitividad para la ciudad.

El Plan de Abastecimiento se estableció con base en las dieciocho plazas distritales existentes, para garantizar la seguridad alimentaria de la ciudad. Estas plazas serían readecuadas para el buen abastecimiento e incluso se formularon proyectos conexos para mejorar la competitividad, como el caso de la plaza de La Concordia, en el que se evaluó la posibilidad de crear nexos de moda, textil y confección para su desarrollo. La ciudad quedó así distribuida en seis zonas: el Centro Metropolitano que comprendía el centro y su extensión al occidente, los Tejidos Residenciales Norte y Sur que corresponden a las áreas consolidadas al norte y sur del Centro Metropolitano, las piezas Ciudad Norte, Ciudad Sur y Borde Occidente que son las áreas de expansión en las respectivas periferias.

Aparte del Plan de Abastecimiento, se creó el Plan de Equipamientos de Bienestar Social, en tres dimensiones: metropolitana, upz y barrial, por ser estas las nuevas dimensiones en que el pot enmarca la división político- administrativa de la ciudad.

En materia de capital conocimiento, corresponde, a partir del POT, a la Secretaría de Educación Distrital (SED) la regulación y control de la educación formal regular y la educación no formal en el ámbito del Distrito Capital, así como la provisión directa del servicio a través de los establecimientos educativos distritales, en el marco de lo establecido por la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación.

En cuanto a la prestación del servicio, participaban también en la oferta un número limitado de instituciones educativas públicas del nivel nacional y departamental²⁹ y cerca de 2.800 instituciones privadas incluyendo establecimientos de nivel preescolar. Las instituciones privadas vienen cobrando mayor protagonismo con la constitución de asociaciones de representación y con la administración de colegios públicos, modalidad introducida en Bogotá desde los años noventa y para lo cual se muestran tres aspectos por mejorar:

Primero, la ampliación de la capacidad locativa para atender con jornada única la demanda de la ciudad. La SED atendía el 51,15% de 1,17 millones de matrículas de Bogotá, en 677 colegios, 31,6% del total de establecimientos educativos. La diferencia entre los porcentajes se explica por la cantidad de jornadas en la misma instalación. En efecto, solamente el 3% de los alumnos asisten en una sola jornada.

Segundo, el rechazo de los sindicatos educativos, en tanto la jornada única implica en alguna medida una reducción de las nóminas directivas y administrativas y una mayor responsabilidad sobre el establecimiento educativo.

Tercero, la carencia de infraestructuras completa en algunas universidades privadas las ha llevado a asociarse alrededor de propuestas de intervención en el espacio urbano. Por una parte, se constituyó la Corporación de Universidades que agrupa 10 universidades del centro de la ciudad con iniciativas dirigidas al crecimiento de sus plantas físicas y a la consolidación de otros usos en su área de influencia; por otra, se constituyó la Corporación de Universidades del Centro Norte que agrupa cerca de 35 establecimientos de educación. Sus propuestas giraron alrededor de la conformación de centros de servicios complementarios, como forma de mejoramiento de las condiciones de accesibilidad, dotación y espacio libre.

La Universidad Distrital, que se localiza en la sede de la avenida Circunvalar, el conjunto de sedes de Chapinero en la calle 40 con carrera 8^a y la sede de Ciudad Bolívar, consideró un traslado de sus instalaciones centrales,

Ver cobertura de educación formal regular. Base de información de equipamientos, SDHPS, DAPD.

aproximadamente para el año 2005, a una nueva sede localizada en el eje del Anillo de Innovación, para lo cual compraría terrenos disponibles o propondría el canje de sus actuales instalaciones por otras, entre las cuales ha considerado la actual Terminal de Transporte, en caso que esta se reubicase en un futuro.

Las universidades del centro agrupadas en la Corporación de Universidades han hecho diversas propuestas para su crecimiento, para la consolidación de otros usos como vivienda y oferta cultural en su área de influencia y para la construcción de nuevos equipamientos de soporte, como gimnasios, bibliotecas, etc.

Exportación de servicios educativos

Es una iniciativa que nació de once universidades con el apoyo del Ministerio de Comercio Exterior y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), a fin de ofrecer servicios de educación superior a otras regiones, con énfasis inicial en las regiones andina, centroamericana y del Caribe.

En general, las universidades se instalan inicialmente en pequeñas sedes y escogen las localizaciones por razones de oportunidad. En sus fases de crecimiento y consolidación, se presentan tres patrones:

- La construcción de una nueva sede, como el caso de las universidades Nacional, Politécnico Grancolombiano o de la Sabana.
- La compra de predios vecinos para su transformación en sedes, como es el caso de las universidades Javeriana o Jorge Tadeo Lozano.
- La compra de casas vecinas o cercanas que se habilitan, o sencillamente se usan, para el propósito educativo. Es el caso de la mayoría de universidades e instituciones similares de la ciudad, especialmente las localizadas en barrios residenciales y de conservación.

Las primeras buscaron localizaciones en la periferia y las segundas en el centro metropolitano. El tercer grupo requiere mayor atención por su impacto sobre el entorno vecino y sobre la estructura de usos de la ciudad. Esta localización sigue un patrón de cercanía a la demanda, compuesta en gran proporción por empleados que acuden a la formación superior en horarios nocturnos y en sitios cercanos a su trabajo.

El 89% de los establecimientos de educación superior se agrupan en cuatro zonas de Bogotá: el centro tradicional, Teusaquillo, Chapinero y el conjunto de la Ciudad Universitaria-CAN. En los años noventa se consolidó el conjunto de parques del Salitre, con la terminación y puesta en servicio del parque Simón Bolívar y parques zonales, a cargo del IDRD. De esta manera, para 1997 la ciudad contaba con 1.723 hectáreas de parques y zonas verdes, para un promedio de 2,87 m² por habitante, promedio que subió a 3,9 m² para 2001.

En estos planes de parques se reservó el 25% del área neta urbanizable para cesiones, distribuida así: el 17% para parques y zonas verdes y el 8% para

equipamientos dotacionales. Como cesión, serían entregadas por los promotores o urbanizadores al Distrito Capital.

Aun con la restricción impuesta por el Ministerio del Ambiente a la expansión en la Ciudad Norte, en los suelos de expansión se tendría un total de 1.865 hectáreas de área neta urbanizable y en los suelos de desarrollo 3.723 adicionales. Estos desarrollos producen 317,05 y 632,91 hectáreas para parques y equipamientos recreativos y deportivos respectivamente, para un total de 949,96 hectáreas.

Sector salud

Además de los hospitales públicos nacionales de segundo y tercer nivel, existen más de 10.000 IPS privadas acreditadas y un centenar de aseguradores —EPS, ARS y ARP— que ofrecen diversos servicios de salud y que pueden articularse entre ellos o ser asociados a la Red Adscrita.

El plan maestro en estos aspectos será una guía de referencia para conducir el sector privado y de otros niveles públicos a localizaciones deseables en el marco del modelo de ordenamiento propuesto.

En cuanto a la oferta de hospitalización y atención compleja, Bogotá parece tener una cobertura suficiente. En 1996, el promedio nacional de habitantes/cama en hospitales públicos era de 1.400 y el de Bogotá de 2.000 (DNP y PNUD, 1998). En 2000, la oferta total pública y privada era de 8.473 camas, esto es, una por cada 767 bogotanos, cifra alta a nivel nacional.

El Distrito Capital cuenta con una red de urgencias que articula los prestadores públicos y privados. Se han fortalecido tres componentes principales: a) comunicaciones, a través del Centro Regulador de Urgencias de la SDS; b) el subsistema de transporte, desarrollando el componente de atención primaria –atención prehospitalaria— y atención secundaria –interinstitucional—, y c) el subsistema de regulación de referencia y contrarreferencia con una estrategia de regulación de pacientes electivos complementaria, en proceso de implantación para la red pública.

La ciudad no parece necesitar mayor cantidad de equipamientos hospitalarios. Se requiere, sí, su modernización técnica y administrativa y, sobre todo, avanzar con más fuerza en la construcción de una cultura preventiva de salud, para lo cual la Alianza Salud es una alternativa. Esta es una iniciativa de 15 IPS privadas con el apoyo del Ministerio de Comercio Exterior y de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)³⁰. Esta iniciativa tenía por objeto

Las instituciones promotoras fueron: Fundación Cardioinfantil, Clínica Shaio-Fundación Abood Shaio, Instituto de Córnea, Fundación Santa Fe, Clínica Barraquer, Centro Colombiano de Fertilidad (Cecol), Instituto Americano de Oftalmología, Centro Odontológico de Láser y Microabras, Clínica del Country, Clínica Infantil de Colsubsidio, Clínica Palermo, Clínica de Marly, Fundación Oftalmológica Nacional, Instituto Franklin Delano Roosevelt e Instituto Nacional de Cancerología ESES.

exportar servicios de salud, en especial a las regiones andina, centroamericana y del Caribe.

El pot se convirtió en la estructura utilizada para enfocar a la ciudad en el adecuado uso del suelo, recategorizando usos y equipamientos, y de igual forma busca reorientar servicios como los de transporte (futuro metro, Transmilenio) y continuar con el sistema de semicírculos y anillos como el de la calle 100-avenida 68, iniciar el segundo con la Avenida Boyacá y el tercero con la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) Este plan se alineó con el Plan Fase II que se hizo en 1973, aunque muestra nuevos esquemas técnicos, ya que contempló el mejoramiento integral para una ciudad más competitiva, a través de centralidades, el anillo de innovación y el mejoramiento de los equipamientos, como ya se señaló.

Entre los grandes avances está la inclusión de la sabana como un eje complementario al crecimiento de la ciudad, hacia municipios aledaños como Funza, Madrid, Mosquera, Cota y Calera, cuyas zonas francas evidencian un gran impulso. Otro punto importante del POT para la competitividad fue la articulación con la búsqueda del espacio público, necesaria para brindar a los habitantes y extranjeros mejores condiciones de desplazamiento y aprovechamiento de la ciudad, para lo cual adoptó el mecanismo de plusvalía como instrumento para la repartición de cargas y beneficios, y así cumplir con los lineamientos de la Ley 388 de 1997; también se hizo necesario el manejo diferenciado de las zonas, con el fin de especializar la ciudad (zonas de vocación extractiva de materiales de construcción, industria, comercio y servicios) y permitir en ciertas zonas una descongestión poblacional. De esta forma, las centralidades son un esquema, ya que, según la actividad mayoritaria en cierta zona, se empezaba a modelar el proceso concéntrico de ubicación hacia el centro identificado. De igual forma se crean los nodos regionales, que son los puntos de acople de la ciudad con la región, que deben ayudar al empalme económico, logístico y administrativo de estas.

Para hacer efectivo este POT se implementó el esquema de planes maestros y parciales, los cuales articularían en mediana y pequeña escala cada una de las necesidades de una zona determinada y de esta forma alcanzar las metas del POT. Los avances en estos planes fueron el soporte estructural para consolidar el avance competitivo de la capital.

Vivienda

La vivienda es un factor importante para la competitividad de la ciudad, puesto que, además de ser un derecho y un indicador de la calidad de vida, permite comprender la aglomeración urbana dentro de la ciudad y sus áreas de influencia, y los desarrollos que de su ubicación y usufructo se deriven. Con este precepto, vale la pena observar dos cosas. Por un lado, la ubicación de la vivienda y su uso y, por el otro, el tamaño de esta y su calidad, aspectos que hacen referencia a la densificación familiar por unidad habitacional.

Para los años treinta la ubicación de las viviendas bogotanas, en términos generales, correspondía a la estipulada en las normas; en 1934 se decreta la elaboración de un plano, tanto de las obras próximas a realizar como de las que estaban en curso (Acuerdo 02 de 1934). De hecho, a partir del censo civil de 1938 se delimitaron once zonas, en las que se ubicaron los cerca de 140 barrios de la ciudad (*Anuario estadístico de Santa Fe de Bogotá 1948*). Con el fin de dar orden al crecimiento urbano en esos años, el Acuerdo 02 estipuló normas básicas de higiene y salubridad; por ejemplo, que toda nueva edificación contara con la pavimentación mínima en las vías que se necesitaban para su construcción, obedeciendo este a un lineamiento planificador de la época, el principio de "equidad de vivienda", lo que implicaba la eficiencia en vías y equipamientos mínimos para garantizar una unidad habitacional digna y adecuada.

Aunque la norma habla de un "sentido de equidad", este nunca se logra en la realidad, se queda en la normativa promulgada, pues a partir de 1940, cuando se aprueba el Acuerdo 15 de ese año, se expresó que todo barrio o urbanización fuera del perímetro que demande servicios públicos, los tendrá, siempre que su población por cuenta y riesgo construya sus instalaciones. Esto deja claro que el gobierno de la ciudad no reconocería las urbanizaciones o barrios ubicados en la periferia, haciendo de la norma una herramienta no equitativa para la población de la ciudad, pues su interpretación crea inequidad en la provisión de servicios públicos y en realidad no detuvo las construcciones ilegales, que con frecuencia se gestaron dentro del perímetro urbano (en especial al sur de la ciudad), colindando con la urbanización legal que contaba con conexión de servicios público y transporte (Cortés, 2006: 43).

En materia de vivienda, un mecanismo sancionatorio para la época fueron las multas impuestas por la Secretaría de Higiene a los urbanizadores que no cumplían con las estipulaciones mínimas de saneamiento una vez vendieran parcelas destinadas a habitación (Acuerdo 02 de 1940), aunque, si alguna persona poseía un solar fuera del perímetro urbano, podía construir siempre que su construcción siguiera los estándares vigentes en el acuerdo señalado para llevarla a cabo.

Otro factor importante de la vivienda para la década estuvo en los barrios obreros, los cuales se ubicaban en el límite del perímetro urbano, como un esquema en el cual su desarrollo no debía "dañar" los lineamientos de la ciudad central. Un aspecto relevante del uso del suelo de estos barrios consistía en la construcción de zonas mixtas –es decir, vivienda y comercio o pequeña industria– siempre que las edificaciones allí establecidas no representaran un perjuicio para sus habitantes. Este esquema permitió, por un lado, que en los barrios obreros se generara comercio e industria básica o manufacturera y, por otro, un crecimiento denso, ya que según la norma se podía construir solamente dentro del perímetro urbano. El resultado de esta situación fue el

crecimiento de la ciudad en los límites, especialmente al sur, es decir, desde los barrios periféricos hacia sus alrededores. Al mismo tiempo se fue generando comercio e industria locales debido a las amplias distancias entre la ubicación de estos barrios populares y la ciudad central. El Plan de Centralidades, basado en el autoabastecimiento de las zonas y la anexión de los cinco municipios circunvecinos a la capital en 1954 (Decreto 3640), buscó dar solución al rápido crecimiento poblacional y físico de la ciudad en esos años.

Por supuesto, el centro fue un espacio habitacional densamente habitado; las grandes casas tradicionales, que antaño habían sido habitadas por las familias acomodadas de la capital —ahora ubicadas más al norte— fueron divididas y arrendadas, convertidas en inquilinatos donde vivía un gran número de familias, con frecuencia en hacinamiento. Por otra parte, el centro había sido incentivado a ser totalmente construido, por lo que se le aplicó la máxima tasa de predial en 1944, que equivalía al 8 por mil para terrenos no edificados en la zona centro de la ciudad. Estas normas seguían el principio de centralidad de las recomendaciones de planificación de Brunner y permitían que ahí se estableciera una mayor densificación poblacional y aprovechamiento de espacio.

Una vez entró en vigencia el Plan Piloto a través del Decreto 185 de 1951 y se dieron las pautas para la vivienda siguiendo los lineamientos de los estudios previos y ajustados a través del mecanismo de impuesto predial, los centros de vivienda o urbanizaciones a construir empezaron a diferenciarse claramente entre el norte y el sur en varios aspectos: por una parte, la densidad familiar por unidad habitacional fue mayor hacia el sur, las zonas mixtas empezaron a ser un espacio para aumentar las construcciones densificadas. Pero en materia de movilidad las vías arterias hacia el sur varían entre su eje norte-sur de las del eje oriente-occidente, dándole una mayor importancia al sentido norte-sur, bajo el precepto de conectividad, y dejando de lado las de-oriente occidente, característica que se puede ver en el siguiente inventario de vías de 1951: en el sentido norte-sur están la Carretera Central (actual carrera 7), el camino a Suba (actual avenida Suba), vías que solo fueron ensanchadas, ya que eran los mismos caminos coloniales que comunicaban a los municipios de Usaquén y Suba, con la excepción de la avenida Cundinamarca; por su parte, en el sentido oriente-occidente se construyeron la avenida de las Américas y la Primero de Mayo, vías que se estructuraron según el Plan Piloto, pero con diseños del plan de la SAC y en menor medida por la propuesta del plan Soto-Bateman.

Hacia los años sesenta el déficit de vivienda se convierte en un problema grave; en nueve años, el déficit cuantitativo de vivienda en Bogotá aumentó en 88.772 unidades, cifra alarmante si se tiene en cuenta que el crecimiento de población en Bogotá es de 6,03% entre 1964 y 1973 según censos del DANE, que es la variación más alta del país, al punto de superar la oferta disponible

de unidades habitacionales de la ciudad y provocando altos índices de hacinamiento.

Ahora bien, el déficit de vivienda es de dos tipos: cuantitativo y cualitativo. El primero se refiere únicamente a las necesidades de vivienda *calculadas* mediante la comparación del número de familias con el número de viviendas existentes en un periodo determinado. No se refiere a la calidad de vida de sus moradores. Por su parte, el *déficit cualitativo* sí encierra aspectos de bienestar social que ofrecen las viviendas y las condiciones mínimas de habitabilidad, como una estructura física apropiada, disponibilidad de servicios públicos separados de otros hogares (ej., inquilinatos) y disponibilidad de un espacio mínimo de la vivienda por persona (con relación al hacinamiento) (Centro Nacional de Estudios de Construcción, 1980).

Tabla 8. Déficit cuantitativo de vivienda, por año censal, según principales ciudades del país, 1964 y 1973

	1964		1973	D	éficit	
Departamento	Familias consanguíneas	Viviendas	Familias consanguíneas	Viviendas	1964	1973
Bogotá	313.702	214.585	532.590	344.701	99.117	187.889
Antioquia	231.411	211.107	348.466	310.222	20.304	38.244
Valle	230.611	178.660	342.579	244.789	51.951	97.790
Atlántico	117.402	91.295	176.772	131.227	26.107	45.545

Fuente: Centro Nacional de Estudios de Construcción (1980: 39). Datos: DANE-CENAC.

El déficit cualitativo, del cual no existen cifras oficiales en esos años, puede verse expresado de otras formas. Tanto en el censo de 1964 como en el de 1973 el concepto de vivienda incluyó las preguntas sobre espacios inadecuados para la habitación humana. El censo de 1964 tiene categorías como "ranchos", "chozas", "cuevas" y "carpas o similares", que resultaron siendo 19.659 viviendas, equivalentes al 10% del total estimado para ese año. Para 1973 el total de viviendas, según cálculos oficiales, fue de 392.193 (habitadas más no habitadas), de las cuales 12.191 son "viviendas de inquilinato" y 5.021 son "rancho, choza o cabaña" (DANE, 1977: 17), lo que indica la problemática vivida en la época. Por un lado, con las cifras de vivienda de este tipo y, por el otro, por la concepción no clara sobre la definición oficial de vivienda: el censo de 1973 la describía como: "Cualquier espacio separado e independiente destinado o adaptado para alojar personas" (DANE, 1977: 17). De este modo, la "vivienda de desechos", la "vivienda en edificaciones no destinadas para habitación" o la "carpa o cueva" se cuentan dentro del censo como vivienda. Así se evidencia que la situación, como demuestran las cifras, sobrepasa la normatividad de la época, teniendo en cuenta que sobre la construcción de barrios obreros la Ley 61 de 1936 había destinado el 2% de los impuestos municipales para su edificación.

Posteriormente, en el plan Desarrollo Urbano de Bogotá Fase II la vivienda se pensó como conglomerados para diferentes estratos económicos, y también como viviendas de tipo "terreno y servicios". Adicionalmente, en los costos estimados para el mejoramiento de la vivienda, se incluyeron las conexiones locales, las redes para agua, luz, alcantarillado y calles, para las nuevas construcciones de vivienda baja, media y alta, construcciones que se diferenciarían por la cantidad de metros cuadrados y el valor según esta medida.

En el Acuerdo 7 de 1979 se determinaron los tamaños mínimos para construcción de unidades habitacionales, los cuales se muestran en la tabla 9.

nima 20,00 m2
ima 40 00 m2
nima 60,00 m2
nima 80,00 m2
nír str

Pues bien, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) fue la entidad que tuvo la participación más importante en la construcción de vivienda: obras como Ciudad Techo (actual ciudad Kennedy, que fue financiada en parte por la Alianza para el Progreso) iniciada en 1961, o Timiza (1966), Quirigua (1970), Garcés Navas (1971) y el Tunal (1972) (Espinosa, 2006: 62-65) proporcionaron vivienda a familias de ingresos medios, ofreciendo créditos individuales con intereses entre 4 y 8% anual³¹ (Instituto de Crédito Territorial-Inurbe, 1975: 17).

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones de crédito, la adquisición de vivienda no era accesible a la población de bajos ingresos, lo que llevó a un incremento en la construcción de viviendas individuales de estratos medios, en detrimento de los bajos. Este tipo de construcciones se caracterizaron, más que por su calidad, por su cantidad, así como por lo mínimo de las normas de urbanización y vivienda con las que se construían, los bajos estándares y especificaciones de los diseños urbanísticos, arquitectónicos y tecnológicos en relación con lo construido en la década de los cincuenta, ya que "se busca con ello masificar la oferta, aun a costa de las consecuencias negativas que ello acarrearía para los usuarios y para la ciudad" (Arango, 2001: 252). Los créditos se otorgaron a sectores medios más prósperos: empleados oficiales, comerciantes y clase media en ascenso, acciones que fueron en detrimento del ya limitado acceso para sectores obreros y casi totalmente vedado para el empleado informal.

³¹ Préstamos de 1963.

La Caja de Vivienda Popular (CVP), creada en 1942 (Decreto 380 de 1942), tuvo entre sus tareas iniciales adquirir solares destinados a la creación de barrios para gentes de escasos recursos, quienes autoconstruirían su vivienda y pagarían los lotes en plazos de 10 a 20 años. Ya para los sesenta la Caja se enfocó en los planes y préstamos de vivienda para empleados y trabajadores del Distrito (Acuerdo 9 de 1961), y en 1966 creó un fondo para la sustitución de tugurios (Acuerdo 27 de 1966). Algunos de los barrios financiados por la CVP fueron El Centenario, La Manuelita y Guacamayas. La Caja también se ocupó de la adecuación de barrios subnormales, como lo evidencia su participación en el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá (Piduzob) financiado por el BID, programa en el cual la CVP debía encargarse del subprograma "habitación", cuya principal tarea era ofrecer soluciones al problema de la vivienda marginal, erradicando tugurios, habilitando algunos barrios y previniendo el surgimiento de más barrios ilegales, además de la construcción de la avenida los Cerros. Contrario a lo esperado, las acciones adelantadas no fueron del todo acertadas, y encontraron la resistencia de las comunidades barriales, inconformes con los procedimientos y propuestas de este y otros organismos interventores en el programa³².

Por su parte, el Banco Central Hipotecario (BCH), fortalecido con el Decreto 132 de 1953, amplió sus funciones en la construcción de vivienda popular, aunque sus construcciones no aumentaron en igual medida: finalizando los años cincuenta, llevó a cabo la construcción de los barrios Quinta Mutis (212 viviendas) y Veraguas (188 viviendas); en 1960 entregó el Polo Club (206 viviendas) (Del Castillo, 2008: 82 y ss.) y a finales de los sesenta el conjunto residencial El Parque, cerca de la plaza de toros de la Santa María.

A inicios de la década de 1970, el sistema financiero de la vivienda en Colombia tuvo un cambio radical, periodo que coincide con el último y polémico gobierno formal del Frente Nacional, el de Misael Pastrana (1970-1974). Con el Decreto 677 de 1972 se crea la Junta de Ahorro y Vivienda y el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) en el Banco de la República, los cuales operarían dentro del sistema de "valor constante", como se mostrará más adelante.

Con dificultad, las políticas distritales sobre la vivienda, trazadas por el DAPD y aplicadas por el ICT y la CVP, se mantuvieron durante las décadas de 1960 y 1970, posiblemente porque las problemáticas más visibles –crecimiento demográfico acelerado, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, urbanizaciones subnormales, desempleo y pobreza– también se mantuvieron. Así mismo, perduraron ciertos desaciertos.

En la práctica, el ICT (Cinva: 26-27) ya había desarrollado estrategias puntuales en sintonía con los lineamientos del DAPD: mejorar, rehabilitar,

La oposición al Piduzob no solo vino de los habitantes de los cerros orientales: en el Concejo y en la prensa se denunciaron altos costos e irregularidades en la obra, tanto en los estudios como en la ejecución (Torres, 1993: 169 y ss.)

erradicar y prevenir la formación de zonas subnormales. Para el Instituto, mejorar consiste en llevar los servicios faltantes y pavimentar vías en los barrios donde el urbanizador pirata "siguió algunas normas aceptables", y las mejoras son fáciles de integrar. Rehabilitar significa adaptar las normas urbanísticas en barrios marginales de más de tres años de antigüedad que ya hayan legalizado su situación; consiste principalmente en un apoyo a los proyectos con recursos de los mismos vecinos, dando un visto bueno a la "legalidad" del barrio por parte del ICT. La erradicación se llevaría a cabo en áreas no urbanizables, por condiciones topográficas y otras razones –no especificadas– que no permitirían la instalación de servicios o el reloteo. El paso a seguir sería la reubicación. Por último, está la prevención, que consiste en evitar que la formación de tugurios se convierta en una opción real para los nuevos pobladores.

En la década de los sesenta se da también un gran impulso a estrategias de autoconstrucción: "construcción con esfuerzo propio", "préstamos a propietarios de lotes", "casa de desarrollo progresivo" o "autoconstrucción" (ICT-Inurbe, 1975: 38) son algunos de los nombres de los programas del Instituto. Hay también un buen número de préstamos fraccionados (por ejemplo, 60% el ICT, 30% la empresa o patrono del trabajador solicitante y 10% este mismo) (ICT-Inurbe, 1975: 50) en forma de efectivo o, con frecuencia, de materiales de construcción, otorgados según el plan al que se optara.

Estas políticas se profundizarían más adelante, con el Plan de Desarrollo de las Cuatro Estrategias del gobierno de Pastrana Borrero, entre las cuales fue esencial una: la inversión en desarrollo urbano y vivienda como factor de desarrollo económico y social. En esta área adoptaron muchas de las recomendaciones hechas por Lauchin Currie, experto norteamericano del Banco Mundial, quien elaboró un completo informe sobre la económica colombiana en los años cuarenta y un segundo estudio años después titulado Operación Colombia, donde proponía una estrategia para el desarrollo, en contra de la ofrecida por la Alianza para el Progreso. La propuesta suponía canalizar y dar solución a los problemas económicos del país desde la creación de una demanda adicional de bienes corrientes y la "necesaria" eliminación de obstáculos institucionales, con el fin de fomentar un amplio ahorro con fines productivos. De esta forma, se autorizó la apertura de corporaciones privadas de ahorro y vivienda, con la intención de promover el ahorro privado y, de paso, la industria de la construcción. Estas corporaciones -en plena proliferación- también operarían de acuerdo con las "unidades de poder adquisitivo constante" (UPAC) que dominaron el mercado de la vivienda en el país. El UPAC consistía en un "sistema de ahorro y crédito a largo plazo que fomentaba el ahorro social con el aliciente de que gracias a que los dineros ahorrados mantendrían su valor gracias a que eran reajustados según el índice de precios al consumidor más una pequeña tasa de interés" (Arango,

2001: 243). Las intenciones iniciales de crear una cultura del ahorro y un mercado de vivienda dinámico para los sectores medios de la población se desdibujaría a fines de los ochenta, causando las catástrofes que se conocen. Por otra parte, nunca llegó a los sectores menos favorecidos de la ciudad (aunque esta no fue su intención) y, lo que es más grave aún, tampoco existió otra estrategia importante para hacer llegar soluciones de vivienda a la población menos favorecida, la más numerosa del país.

Así, fue muy difícil cumplir a cabalidad con estos proyectos, en parte porque los "cordones de miseria" que rodeaban la ciudad continuaron (y continúan) creciendo, y en parte porque la disminución presupuestal de organismos como el ICT y la CVP, seguida de la emergencia de otras estrategias de financiamiento para la vivienda, limitaron la posibilidad de mejorar y habilitar las zonas marginales. Esto se evidencia en los estrechos recursos destinados al ICT: "En términos porcentuales el promedio de aportes del gobierno³³ con relación a los ingresos totales del Instituto fue de un 22,29%, donde su participación más alta fue en el año de su fundación, con un 40,1% y la más baja en 1961, con un 6,79%" (ICT-Inurbe, 1975: 37). El mismo Instituto enfatizaba en que los créditos baratos otorgados dificultaban la recuperación de la inversión. En 1966, por ejemplo, el ICT registró pérdidas de \$46'363.032. La deuda aumentó en los setenta, lo cual obligaba a constantes reajustes y llevó finalmente a la disolución del ICT a mediados de la década del ochenta, quedando un vacío considerable en las acciones estatales relacionadas con la vivienda de interés social.

Los gobiernos distritales de la última década se propusieron abordar el problema de la vivienda entrelazándola con aspectos sociales, ambientales, económicos y políticos, y estándares de calidad de vida en el entorno, en una dimensión mucho más amplia al concepto de habitación: el hábitat. En 2006, con el Acuerdo 257³⁴ se creó la Secretaría Distrital de Hábitat, cuyo objeto es "formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en

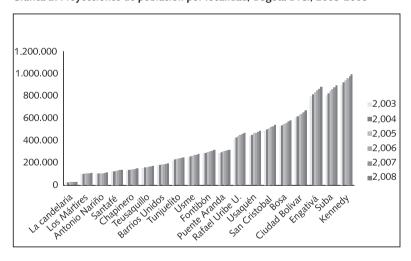
Otro porcentaje lo financiaba el ICT con préstamos internos (bonos, fondos) y préstamos externos.

Este acuerdo crea el Sector Hábitat, integrado por la Caja de Vivienda Popular, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, la Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, la Empresa de Energía de Bogotá y la Secretaria Distrital de Hábitat. Se planteó que la misión del Sector Hábitat sería "garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región" (Acuerdo 257 de 2006, cap. 12).

orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental".

En el Plan de Desarrollo Distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón, "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", se planteó el hábitat como una de sus cuatro políticas principales del eje urbano-regional, definiéndolo como los espacios en los cuales transcurre la vida de los individuos y como "el referente de identidad de las comunidades y el criterio rector de la acción pública que permite elevar la calidad de vida mediante la mejora de las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios, dando prioridad a las zonas en mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 9). Esto quiere decir que apuesta por un crecimiento paralelo de las mejoras físicas del hábitat y la consolidación de redes de integración social.

Por lo anterior, la vivienda se considera como un elemento constitutivo de la ciudad que articula otros, como el equipamiento, los servicios públicos y el transporte. A la vez, la vivienda debe satisfacer necesidades humanas básicas, como habitación, seguridad, protección, descanso e integración.



Gráfica 2. Proyecciones de población por localidad, Bogotá D.C., 2003-2008

Fuente: datos 2004-2008: DANE y DAPD. Proyecciones municipales 1985-2016: total ciudad. DAPD, en: Bogotá. Estimaciones por localidad. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/galeria/cifrasproyeccionespoblacion2004a2008.pdf.

Datos de 2003: DANE-DAPD. Resultados preliminares Encuesta de Calidad de Vida -2003. Bogotá: 2003.

Se tiene en cuenta que la población de la ciudad ha crecido incesantemente, en especial en las localidades periféricas, fenómeno que se ha venido acentuado desde la década del ochenta, de las cuales se resaltan por su alta densificación: Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa, que para 2008 tenían el 54% de la población de la ciudad, aproximadamente cuatro millones de personas. Las localidades con mayores porcentajes de hogares pobres en 2003 eran, en su orden, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme, mientras que en 2007 fueron Ciudad Bolívar, Santa Fe y Usme (DANE-DAPD, 2003: 41).

Aunque la población ha venido en aumento, es de notar que desde 2003 hasta 2008 la tendencia participativa dentro del total se ha mantenido casi constante, siendo la localidad de la Candelaria la de menor población, mientras que las de Kennedy y Suba son las más pobladas, lo que identifica que la ciudad tiene una concentración espacial en lo que a espacios habitacionales se refiere.

Año	Número de hogares (1)	Déficit total (2)=(3)+(4)	Déficit cuantitativo (3)	Déficit cuantitativo (4)	Déficit total (2)/(1)	Déficit cuantitativo (3)/(1)	Déficit cuantitativo (4)/(1)		
1996	1.44.890	475.771	354.499	121.272	32,9%	24,5%	8,4%		
1997	1.497.466	412.533	289.825	122.708	27,5%	19,4%	8,2%		
1998	1.597.171	439.509	285.792	153.717	27,5%	17,9%	9,6%		
1999	1.635.574	447.990	325.625	122.365	27,4%	19,9%	7,5%		
2000	1.660.416	428.355	297.517	130.838	25,8%	17,9%	7,9%		
2001	1.754.859	419.073	277.870	141.203	23,9%	15,8%	8,0%		
2003	1.892.222	420.644	297.616	123.028	22,2%	15,7%	6,5%		
Fuente:	Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2005: 22).								

Frente al déficit de vivienda, tanto el total como cuantitativo, se ha mostrado algún descenso en el número de hogares carentes de este bien, representando una diferencia entre 1996 y 2003 de un 10,00% al pasar de 32,9% a 22,2% en el déficit total, mientras que el déficit cualitativo disminuyó a un ritmo más lento.

La reducción del déficit de vivienda estuvo relacionada con el proyecto Metrovivienda, empresa industrial y comercial del Distrito Capital, que surgió en el Acuerdo 15 del 28 de diciembre 1998, ofreciendo tierra urbanizada para la construcción de vivienda de interés social. Desde su creación ha hecho aportes significativos para que muchas familias de bajos recursos adquieran vivienda "con niveles aceptables de calidad" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 25), como la Ciudadela el Recreo, Ciudadela Porvenir, Ciudadela Nuevo Usme y Campo Verde, el proyecto Comuneros-San Bernardo y el

proyecto El Edén-La Palestina. Entre 2005 y 2006 Metrovivienda otorgó 1.217 créditos de vivienda a la población en situación de desplazamiento forzoso, de un total de 5.883 créditos para hogares, equivalentes a \$44.593.244.148³⁵.

Por otro lado, el déficit cualitativo no ha disminuido sustancialmente en la última década. Según la Encuesta de Calidad de Vida 2003, el 32,2% de los hogares de Bogotá están ubicados cerca de focos de afectación, es decir caños de aguas negras, fábricas o industrias, plazas de mercado o mataderos, terminales de buses, aeropuertos y basureros. Las localidades más afectadas fueron Fontibón y Usme (DANE-DAPD, 2003).

Por otra parte, frente al tema de pobreza, la Encuesta de Calidad de Vida de 2007 reportó que el 5,0% de los hogares y el 7,0% de las personas que habitan Bogotá se consideran en pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo cual suma 492.360 personas en situación de pobreza y 62.461 en condición de miseria. De acuerdo con los factores que determinan el NBI (viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, alta dependencia económica, inasistencia escolar³6), 0,7% de los hogares bogotanos habitan viviendas cuyas condiciones son inadecuadas, 0,2% no cuentan con servicios públicos adecuados, 2,6% viven en condiciones de hacinamiento crítico, 0,5% con inasistencia escolar y en 1,6% de las familias hay condiciones de alta dependencia económica (DANE-DAPD, 2007: 37-38).

En síntesis, la inversión en vivienda en Bogotá ha tenido cierto incremento desde mediados de la década de 1990, y de igual forma el gasto público en inversión social ha crecido, gasto que comprende educación, salud y bienestar social, gobierno, desarrollo urbano, ambiente, cultura, recreación y deporte, servicios públicos y, por supuesto, vivienda. No obstante, el tema de vivienda, a pesar de su importancia, ha sido secundario; la participación en la inversión en vivienda entre 1995 y 2003 se mantiene alrededor de 3,6% frente a la inversión social y de 2,9 frente al total de la inversión, "De igual manera resulta preocupante el comportamiento que presenta la inversión en vivienda, que a diferencia de la inversión social disminuye durante el periodo en más de \$16.500 millones (pesos constante de 2003) (-22%), lo cual evidencia que los recursos asignados en el sector han sido limitados" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 24).

En conclusión, el Distrito ha hecho grandes esfuerzos en materia de políticas de vivienda; así lo evidencian acciones como la creación de la Secretaría Distrital de Hábitat; sin embargo, debe hacer un mayor énfasis en materia de vivienda para sectores de escasos recursos.

³⁵ Metrovivienda. Balance de la gestión del subsidio distrital de vivienda 2005-2006.

³⁶ Metrovivienda. Balance de la gestión del subsidio distrital de vivienda 2005-2006. Recuperado de http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle. php?h_id=296

Economía

Industria, comercio y servicios

Industria

Aunque Bogotá se caracteriza hoy por tener un gran bloque industrial, especialmente en bebidas, manufacturas y metalmecánica, en los cincuenta el escenario era diferente. Según la tabla 11, donde puede verse la participación sectorial calculada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (CID), con base en datos del DANE (Rother, 1969), la industria en la ciudad llegaba al 24,6 % para 1951 y se contrae a 24,4% en 1964. La principal vocación de la ciudad estaba en la industria manufacturera que llegaba al 14,2% del personal demandado por este sector dentro del total económicamente activo. Esta industria se dividía en artesanías, minería y explotación de canteras, siendo esta última la que daba un gran impulso al sector de la construcción, el cual llegó a representar un 14,0% de los trabajadores, equivalente a 71.000 personas ocupadas en 1962, entendiéndose que se formaron nuevas viviendas, en buena parte a la proveeduría de insumos que aportaban las canteras y que eran fácilmente trasportadas, gracias a la existencia adicional de interconexión ferroviaria que permitía una rápida urbanización.

Otro de los ejes industriales identificados fueron las cervecerías, sastrerías y panaderías (hoy se las ubica en el rubro de bebidas y alimentos). Las primeras eran fuente de gran capital ya que proveían de altas rentas al departamento, debido al alto consumo de este tipo de productos. Las sastrerías participaban con el 19% del total de industrias, panaderías con el 40%, todas industrias que para los años cincuenta estaban compuestas en su mayor parte de pequeñas empresas (cerca de 10 hombres por empresa), lo que hoy serían llamadas microempresas, y con poca tecnificación. Según el estudio de Fernando Acebedo, se puede argumentar que la industria en términos espaciales se ubicaba en cinco tipologías: las industrias céntricas, que se ubicaban cerca de la estación ferroviaria; las pericéntricas, de menor grado de intensidad y se unían a través de vías secundarias; las periurbanas; las suburbanas y las descentralizadas. La primera tipología referencia la pequeña industria manufacturera que estaba literalmente ubicada en el centro de la ciudad, caso de sastrerías, panaderías y pequeños establecimientos comerciales y que luego se expande en forma de anillos hacia sectores vecinos, formando lo pericéntrico, como el caso de San Victorino, el Restrepo y Chapinero; sobre los demás tipos de industrias, la construcción de vías permitió la interconexión de estas, como sucedió con Soacha a través de la Avenida de Cundinamarca (hoy NQS) que logra conectar este sector y desarrollarlo en décadas posteriores, zona que para la época ya tenía importantes industrias, como Icollantas, Sedalana y Eternit.

Otro gran cambio de los años cincuenta fue el paso de producción industrial de bienes de consumo a bienes durables, intermedios y de capital, con un cambio de infraestructura que implicó modificaciones de tamaño y arquitectura hacia tamaños medianos y grandes, ubicándose especialmente hacia la zona occidental.

Producto Interno Bruto (PIB)

En Bogotá el Producto Interno Bruto tuvo varias transformaciones; desde 1951 la agricultura y los servicios se constituyeron en los principales sectores de la economía colombiana, ya que la participación de estos dos suma más del 50% del PIB, por lo menos hasta mediados de los sesenta. Progresivamente crecieron las manufacturas, construcción y transporte, sectores que liderarán la composición productiva de la ciudad en décadas futuras.

Tabla 11. PIB color	mbiano y pob	lación ocup	ada 1951-196	4		
		nterno Bruto ies de pesos	colombiano de 1958)	Personas (ocupadas (Miles)	en Colombia
Sector	1951	1964	Cambio %	1951	1964	Cambio %
Agropecuario	5.638	8.660	53,6	2023,0	2427	20,0
Manufacturero	1.974	4.496	127,8	461,0	687	49,0
Minería	575	1.005	74,8	61,2	50	-18,3
Construcción	370	813	119,7	133,0	221	66,2
Transporte	949	2.094	120,7	141,0	205	45,4
Otros	4.673	8.774	87,8	937,0	1544	64,8

3.756

5.134

36,7

Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (1969: 5).

14.179

Tabla 12. Participación de Bogotá en el PIB nacional por sectores 1980-2002

25.842

Años	Industria manufacturera	Electricidad, agua y gas	Construcción	Comercio	Bancos, seguros y servicios a empresas	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	PIB total
1980	21,6	16,8	18,8	19,6	32,6	23,6	20,7
1985	23,3	17,6	16	20	33,5	25,7	20,8
1990	24,3	17	24,5	19,9	41,6	24,5	21
1995	27,2	22,4	35,4	25,4	47,4	26,4	23,7
1998	26,4	23,1	28,7	25,8	46,9	26,5	23,1
1999	26,4	22,7	30,4	26,8	49,1	27,5	22,7
2000	25	20,8	36,3	25,5	50,1	27,9	22,8
2001	24,7	19	29,9	25,8	50	26,7	23
2002	25,2	18,1	31,2	26	50	26,6	23,2

Fuente: DANE (2003); suministrado por la SHD. Anexos estadísticos.

Desde 1980 hasta 2002, la participación sectorial de la ciudad en el país tiende a mantenerse entre el 21% y el 23%, con un salto en los noventa, como fruto de la apertura, que repunta a la ciudad en lo que a la banca se refiere, ya que la participación de la ciudad en el total nacional pasa del 33,5% en 1985 a 41,6% en 1990, alcanzando el 50% en 2000 luego de la crisis financiera de 1999, mientras que sectores como la construcción, que venían en gran crecimiento y por lo tanto aumentando su participación en el total nacional, se ven contraídos luego de esta fecha en cerca de un 7%.

Tabla 13. Comparativo del PIB y la fuerza de trabajo en algunos países de América Latina y Centroamérica (1980-1999)

<u> </u>									
	PIB			Fuerza	ı de traba	ijο	Produc	tividad l	aboral
País	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
Argentina	77,0	141,4	283,3	11,0	12,0	15,0	7,0	11,8	18,9
Costa Rica	4,8	5,7	15,7	1,0	1,0	1,0	4,8	5,7	15,7
Chile	27,6	30,3	66,3	4,0	5,0	6,0	6,9	6,1	11,1
Bogotá*		9,0	19,6	1,3	1,9	2,5		4,8	7,9
Brasil	235,0	465,0	529,4	48,0	66,0	78,0	4,9	7,0	6,8
Colombia	33,4	40,3	84,8	9,0	14,0	18,0	3,7	2,9	4,7
República Dominicana	6,6	7,1	17,3	2,0	3,0	4,0	3,3	2,4	4,3
Ecuador	11,7	10,7	19,0	3,0	4,0	5,0	3,9	2,7	3,8
Bolivia	2,8	4,9	8,3	2,0	3,0	3,0	1,4	1,6	2,8

^{*}PIB en miles de millones de US\$. Fuerza de trabajo en millones de personas. Productividad laboral en miles de US\$ per cápita.

Fuente: Cepal, Celade (2007). Observatorio Demográfico. Proyección de población.

La ciudad empieza a atraer mayor inversión luego de 1990, gracias a su fuerza de trabajo y productividad laboral, que estaba por encima de la reportada a nivel nacional. Estos factores hicieron de Bogotá una ciudad promisoria para la inversión nacional e internacional.

A nivel nacional, el PIB presentó la siguiente desagregación y participación, tanto por valor agregado como por producción (tabla No. 14).

Bogotá, a inicios de los ochenta, y durante casi toda la década, fue cerca del 12,0% del total industrial del país, superada por Barranquilla, hasta que a inicios de los noventa se revierte el porcentaje y la capital sube a una participación del 27,65%, y Barranquilla baja; es un efecto de ascenso que ocurre de igual forma en Cali y Medellín; lo que se resalta es la participación de Bogotá para ese año (1992) frente a las otras dos, pues su PIB industrial las duplica, resultado de la apertura económica de los noventa, política nacional que contrajo la producción en Barranquilla (tabla No. 15).

Tabla 14. Producto Interno Bruto Industrial por año, según siete áreas metropolitanas, 1984-1992

Área metropolitana	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total nacional	1.800	2.393	3.228	4.302	5.996	7.855	10.346	12.826	15.774
Barranquilla-Soledad	491	652	879	1.199	1.665	2.164	2.824	3.512	1.038
Bogotá-Soacha	230	305	401	547	755	1.000	1.316	1.635	4.361
Bucaramanga-Girón- Floridablanca	335	456	584	794	1.121	1.469	1.879	2.381	293
Cali-Yumbo	28	36	53	72	94	130	177	228	2.007
Cartagena	134	176	224	299	437	582	767	968	694
Manizales-Villamaría	34	45	64	84	115	155	199	236	260
Medellín-Valle del Aburrá	32	46	68	84	113	152	204	253	2.769
Pereira-Santa Rosa de Cabal- Dosquebradas	85	109	121	201	274	325	444	534	305
Resto del país	430	568	836	1.024	1.422	1.879	2.537	3.079	4.046

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

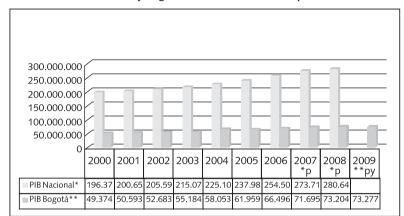
Tabla 15. Producto Interno Bruto Industrial por año, según siete áreas metropolitanas, 1984-1992

Área metropolitana	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total nacional	19.454	24.373	30.386	35.285	42.079	47.597	48.570	61.038
Barranquilla-Soledad	1.111	1.356	1.716	2.122	2.573	2.798	2.841	3.312
Bogotá-Soacha	5.663	6.897	8.073	9.234	11.177	12.301	11.660	13.993
Bucaramanga-Girón- Floridablanca	351	504	561	671	815	939	954	1.082
Cali-Yumbo	2.364	3.296	3.928	4.330	4.825	5.433	5.396	6.418
Cartagena	671	1.055	1.459	1.723	2.050	2.440	2.734	4.140
Manizales-Villa María	338	435	507	526	691	810	828	1.023
Medellín-Valle del Aburrá	3.485	4.259	5.216	5.968	6.674	7.414	7.464	9.687
Pereira-Santa Rosa de Cabal-Dosquebradas	330	552	690	802	938	1.100	1.103	1.235
Resto del país	5.141	6.019	8.237	9.908	12.337	14.361	15.589	20.147

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

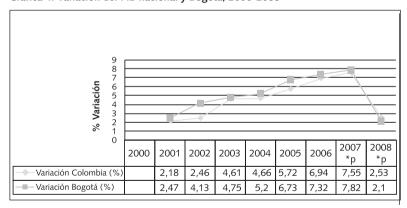
Entrada la década de los noventa, y con los ajustes causados por la apertura económica, las políticas frente a la industria y los cambios en el mercado financiero impactaron las actividades industriales, al punto de potenciar la industria manufacturera de Bogotá y Medellín, que es la de mayor crecimiento y la que jalona la economía de estas ciudades. Los sectores especializados de textiles y confección se beneficiaron de la política nacional mencionada, lo que elevó los aportes de estas dos ciudades al PIB industrial de Colombia, especialmente Bogotá. No obstante, estas dos ciudades no compiten en materia industrial, pues Bogotá se especializó en tejido de punto y ganchillo con

un mercado selecto en diseño y confección, mientras que Medellín lo hace en tejido plano y denim.



Gráfica 3. PIB de Colombia y Bogotá 2000-2008 (millones de pesos constantes 2000)

* El PIB de 2007 y 2008 es preliminar, suministrado en Cuentas Regionales - DANE. ** Desde 2000 hasta 2007p la fuente es DANE. 2008, Secretaría de Hacienda Distrital, SHD. P: preliminar. Py: proyectado. Para Colombia 2008 y 2009 es tomado del Gobierno Nacional. Fuente: Datos, Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.



Gráfica 4. Variación del PIB nacional y Bogotá, 2000-2088

^{*} El PIB de 2007 y 2008 es preliminar, suministrado en Cuentas Regionales - DANE.

^{**} Desde 2000 hasta 2007p la fuente es DANE. 2008, Secretaría de Hacienda Distrital, SHD. P: preliminar. Py: proyectado. Para Colombia 2008 y 2009 es tomado del Gobierno Nacional. Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*p
Comercio	5.505.024	5.767.168	6.553.600	6.815.744	7.602.176	8.388.608	8.912.896	9.437.184
Resto de industria	5.242.880	5.505.024	5.767.168	6.029.312	6.029.312	6.815.744	7.340.032	8.126.464
Servicios de intermediación financiera, de seguros y conexos	3.538.944	3.670.016	4.194.304	4.718.592	4.980.736	5.767.168	6.029.312	6.815.744
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	5.505.024	5.767.168	6.029.312	6.029.312	6.291.456	6.553.600	6.815.744	6.815.744
Derechos e impuestos	3.721.110	4.007.331	4.330.106	4.582.201	4.715.468	5.029.831	5.693.993	6.304.093
Administración pública	6.029.312	6.029.312	5.505.024	5.505.024	5.505.024	5.767.168	5.767.168	6.291.456
Servicios a las empresas excepto financieros e inmobiliarios	3.276.800	3.407.872	3.670.016	3.801.088	3.801.088	3.932.160	4.456.448	4.980.736
Servicios de enseñanza	2.473.303	2.456.178	2.516.033	2.476.904	2.436.918	2.976.657	3.112.617	3.262.567
Servicios de asociaciones y esparcimiento	1.614.059	1.684.101	1.808.086	1.911.449	1.976.092	2.018.300	2.107.939	2.287.780
Alimentos, bebidas y tabaco	1.441.792	1.441.792	1.572.864	1.638.400	1.572.864	1.703.936	1.835.008	1.966.080
Servicios sociales y de salud	1.375.600	1.523.681	1.502.131	1.571.677	1.647.368	1.740.552	1.888.386	1.900.635
Servicios de correo y comunicaciones	1.376.256	1.441.792	1.441.792	1.441.792	1.507.328	1.572.864	1.703.936	1.900.544
Servicios de transporte terrestre	1.507.328	1.310.720	1.376.256	1.441.792	1.572.864	1.638.400	1.703.936	1.835.008
Trabajo de construcción edificaciones	786.432	720.896	950.272	983.040	1.441.792	1.572.864	1.572.864	1.638.400
Trabajos de construcción obras civiles	1.376.256	1.048.576	917.504	1.179.648	1.114.112	1.310.720	1.376.256	1.638.400
Energía eléctrica	851.968	950.272	1.015.808	1.015.808	1.245.184	1.179.648	1.245.184	1.245.184
Servicios de hotelería y restaurantes	557.056	557.056	557.056	622.592	655.360	688.128	753.664	819.200
Servicios de transporte por vía aérea	475.136	475.136	475.136	507.904	524.288	507.904	589.824	622.592
Servicios domésticos	490.755	499.271	514.930	538.406	557.375	564.547	572.364	548.655
Servicios de alcantarillado	153.110	155.333	155.945	177.907	195.301	213.132	213.793	201.838
Agua	229.376	237.568	237.568	245.760	163.840	163.840	163.840	172.032
Minerales no metálicos	77.824	81.920	102.400	118.784	131.072	139.264	106.496	122.880
Productos agrícolas (sin café)	18	21	12	640	81.920	94.208	77.824	94.208
Gas domiciliario	77.824	73.728	77.824	77.824	73.728	77.824	81.920	86.016
Servicios de transporte por vía acuática	9.728	9.728	10.240	17.408	15.872	16.384	17.408	22.528
Productos de silvicultura y extracción de madera	128	124	124	128	128	136	128	128

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

Al comparar el crecimiento del PIB nacional y local, se evidencia que uno de los motores del crecimiento nacional ha sido Bogotá, ya que las proporciones no han variado con el tiempo y se conserva la misma tendencia en la serie; además, cuando se observa la especialización exportadora de la ciu-

dad, se ve que efectivamente es la que mayor valor agregado presenta entre sus bienes exportados.

El cuadro de variaciones en las tasas de crecimiento permite inferir que del buen desempeño de la capital depende el del país, lo que también se ha evidenciado en la selección de apuestas y en la participación de la ciudad, que es fuerte en varios sectores con valor agregado.

Aunque en la década de 2000, por lo menos hasta 2007, la estructura productiva de Bogotá ha permanecido constante en sus participaciones dentro del total, siendo las actividades de comercio, resto de industria, administración pública, servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda las de mayor aporte dentro del PIB distrital por estar entre el 10,0% y el 13,9% anual durante el período de estudio, es necesario señalar que su crecimiento intrasectorial ha sido jalonado fuertemente por comercio, construcción y energía, ramas de actividad que en su momento alcanzaron a superar el 15,0% de crecimiento anual y le dieron un repunte económico a la ciudad.

Por lo anterior, Bogotá, desde 1950 hasta la fecha, sigue siendo una ciudad de servicios, con unas volatilidades de crecimiento económico en sectores que tienen alta dependencia de mano de obra, lo que la hace una ciudad que hacia el futuro continuará su concentración en este sector con estándares cada vez más altos. Por su lado industrial, su potencial está en las manufacturas, en especial los textiles de punto y ganchillo para mercados especializados³⁷.

Mercado laboral en Bogotá

La industria en Bogotá hacia 1983 acogía a un 22,60% del total de ocupados del distrito. Los trabajadores estaban ubicados principalmente en las ramas de fabricación de prendas de vestir, fabricación de productos alimenticios, fabricación de textiles, muebles y accesorios, imprenta, productos metálicos diferentes a maquinaria y equipo e industria plástica. Estos sectores para el final de la década ya habían aumentado en 19,26% para fabricación de textiles, 60,2% en productos alimenticios, 18,6% en prendas de vestir, 46,8% en muebles y accesorios, 24,8% en imprentas y editoriales, 22,47% para industria plástica y un aumento de 32,26% para industria metálica excepto maquinaria y equipo. Todos aumentaron en el número de trabajadores, a nivel general y el sector en general eleva en un 0,40% su participación dentro del total de empleo en la capital, llegando al 23,01% para 1990 (DANE, *Encuesta anual manufacturera*).

³⁷ En la monografía extensa sobre competitividad se pueden consultar los perfiles económicos de cada localidad.

Tabla 17. Personal ocupado según la Encuesta Anual Manufactur	era
nor año áreas metropolitanas 1984-1992	

Área metropolitana	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total nacional	464.457	446.771	457.196	477.170	482.962	492.588	496.193	496.472	641.232
Barranquilla – Soledad	147.070	145.446	151.053	159.758	161.281	165.581	165.781	166.526	40.875
Bogotá-–Soacha	53.840	51.411	52.532	55.801	54.358	53.034	55.477	54.080	213.883
Bucaramanga-Girón- Floridablanca	102.671	97.325	98.569	100.573	104.436	106.675	105.668	106.793	16.372
Cali-Yumbo	8.337	8.216	8.863	9.179	9.531	9.624	9.735	10.262	76.721
Cartagena	31.793	30.169	29.708	29.462	29.911	29.319	27.924	28.403	10.697
Manizales-Villa María	11.958	10.982	11.851	11.853	12.503	13.256	13.599	14.045	14.530
Medellín-Valle del Aburrá	12.703	11.745	12.562	13.197	13.591	14.698	15.036	13.802	133.923
Pereira-Santa Rosa de Cabal-Dosquebradas	8.599	8.307	7.623	8.852	9.362	9.017	9.124	8.967	16.583
Resto del país	87.486	83.170	84.435	88.495	87.989	91.384	93.849	93.594	117.648

Fuente: DANE. Encuesta Anual Manufacturera.

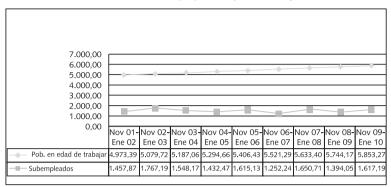
Como ocurre con el PIB, el personal ocupado en la industria manufacturera fue uno de los aspectos económicos de mayor cambio a inicios de la década de los noventa, ya que trasladó y aumentó el personal en Bogotá y Medellín, mientras que disminuyó en Barranquilla y Bucaramanga, ciudades de crecimiento industrial en la década de los ochenta.

Tabla 18. Personal ocupado según la Encuesta Anual Manufacturera por año, áreas metropolitanas, 1993-2000

Área metropolitana	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total nacional	649.085	654.215	649.163	628.878	630.646	593.022	533.414	534.667
Barranquilla-Soledad	38.300	37.872	38.197	40.031	39.768	36.687	34.396	34.027
Bogotá-Soacha	216.361	218.026	212.126	205.194	201.912	185.395	166.388	163.304
Bucaramanga-Girón- Floridablanca	15.828	16.897	16.630	15.093	15.043	13.487	11.534	11.160
Cali-Yumbo	75.579	84.756	76.372	73.738	76.162	69.890	60.518	58.119
Cartagena	9.686	10.252	11.277	10.622	11.845	11.968	10.706	11.411
Manizales-Villa María	14.252	14.610	14.576	13.544	13.577	13.602	11.607	12.453
Medellín-Valle del Aburrá	136.564	139.658	142.138	135.736	132.906	126.466	115.566	115.792
Pereira-Santa Rosa de Cabal-Dosquebradas	15.826	18.678	16.941	13.975	14.053	14.502	14.444	14.520
Resto del país	126.689	113.466	120.906	120.945	125.380	121.025	108.255	113.881

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

Entrada la década de los noventa, la especialización de Bogotá y Medellín continuó, mientras que en Barranquilla y Bucaramanga el descenso fue progresivo, lo que impulsó la industria manufacturera en las dos primeras y fue en detrimento de las dos últimas.



Gráfica 5. Población de edad de trabajar y subempleados, Bogotá 2001-2010

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

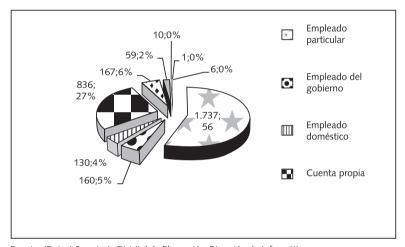
Al comparar la población en edad de trabajar con el subempleo, se evidencia que este último se ha mantenido constante, mientras que la población en edad de trabajar ha aumentado. Si se tiene en cuenta que el sector económico viene en desarrollo, existe la posibilidad que la población en edad de trabajar esté siendo incorporada efectivamente como unidades productivas o, en el peor de los casos, puede que sean personas inactivas que están estudiando o empleadas.

7.000,00 6.000.00 5.000,00 4.000,00 3.000.00 2.000,00 1.000,00 Nov 01- Nov 02- Nov 03- Nov 04- Nov 05- Nov 06-Nov 07 Nov 08- Nov 09-Ene 09 Ene 02 Ene 03 Ene 04 Ene 05 Ene 06 Ene 07 Ene 08 + Pobl. en edad de trabajar 5 079 72 5 187 06 5 406 43 5 521 29 5 633 40 5 744 17 5 853 2 -Ocupados 2.928,50 2.962,91 3.045,53 3.191,50 3.105,53 3.276,04 3.309,84 3.480,96 ★ Desocupados

Gráfica 6. Población ocupada y desocupada en edad de trabajar. Bogotá, 2001-2010

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

Y al comparar con la población efectivamente ocupada y la población en edad de trabajar, se puede inferir que esta última está siendo incorporada al mercado laboral, ya que la tasa de ocupados tiene la misma tendencia que la población en edad de trabajar, mientras que los desocupados se mantienen relativamente constantes. Estas tendencias demuestran que los cambios en la producción, la inversión y la implementación en políticas que mejoren la competitividad pueden ser factores que estén incrementando el empleo en la ciudad. No obstante, debe tenerse en cuenta que los conceptos y las metodologías para los cálculos no son constantes, lo que puede alterar los resultados de conjunto y las comparaciones.



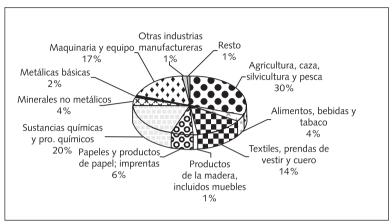
Gráfica 7. Empleo según posición ocupacional. Bogotá, noviembre 2006 - enero 2007

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

El mayor porcentaje de la población es patrón o empleador, por lo que los ocupados en Bogotá se pueden considerar como empresarios nuevos, empleados, o cuenta propia, siendo esta última consecuencia de la flexibilización laboral. Este cuadro indica claramente que, por cambios en la competitividad, la Bogotá de hoy se ha flexibilizado y está generando empresa de micro, pequeño y mediano tamaño, con lo que la ciudad es cada vez más exigente en sus mercados y se está acoplando a los esquemas internacionales.

Exportaciones

Gráfica 8. Bogotá y Cundinamarca: composición de las exportaciones (promedio 1995-2004)



Fuente: DANE, Cálculos Dirección de Estudios e Investigaciones de la CCB

Tabla 19. Principales sectores exportadores en 2001, por los principales indicadores de comercio exterior, según CIIU rev 3 A.C.

CIIU3	Descripción	TAE	TPI	Part. CIIU en producción nacional	Part. CIIU en producción del departamento	Part. CIIU en valor agregado nacional	Part. CIIU en valor agregado del departamento
242	Fabricación de otros productos químicos	2,81	30,43	33,85	15,51	33,29	17,38
252	Fabricación de productos de plástico	0,90	8,43	43,72	7,94	44,01	7,70
159	Elaboración de bebidas	0,00	1,15	27,37	7,68	27,57	11,06
341	Fabricación de vehículos automotores y sus motores	2,45	16,53	58,88	7,68	57,88	3,15
221	Actividades de edición	1,34	13,14	77,17	5,88	74,86	7,34
158	Elaboración de otros productos alimenticios	0,29	8,68	32,19	4,27	32,25	4,49
181	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	0,40	5,02	19,80	3,64	20,72	4,11
175	Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	0,00	0,00	61,95	3,28	62,50	3,02
369	Industrias manufactureras NCP	0,13	16,89	10,33	2,79	11,12	3,29
210	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	0,89	27,61	11,88	2,77	11,41	2,39
154	Elaboración de productos de molinería, de almidones y productos derivados del almidón y alimentos preparados para animales	0,00	9,04	9,60	2,56	12,22	1,51

Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Gobernación de Cundinamarca.

Cuando se observan las exportaciones de la región, la de flores de Cundinamarca opaca el grado de evolución que ha tenido el Distrito Capital, ya que esta aparece dentro del sector de la agricultura como la principal fuente de exportación.

En 2001 era claro que Bogotá destinaba la mayor parte de su producción a mercado interno, ya que los medicamentos, el principal producto exportado, mostraban cifras de exportación muy modestas, mientras que las importaciones de este mismo producto eran altas. De las apuestas escogidas posteriormente en la Agenda Interna, prendas de vestir mostraba su gran importancia, un 62% del valor agregado nacional, al igual que una gran participación en su sector lo tenían las actividades de edición y el ensamblaje de vehículos automotores.

Tabla 20. Principales sectores de exportación en Bogotá en 2004, por indicador de comercio, según sector.

CIIU3	Descripción	TAE	TPI	Part. CIIU en producción nacional		Part. CIIU en valor agregado nacional	Part. CIIU en valor agregado del departamento
242	Fabricación de otros productos químicos	11,11	39,77	33,41	13,66	34,98	16,79
341	Fabricación de vehículos automotores y sus motores	23,89	48,13	62,09	8,53	66,19	4,37
252	Fabricación de productos de plástico	10,80	12,75	41,92	8,34	41,75	7,28
159	Elaboración de bebidas	1,15	5,69	31,00	7,13	30,60	11,03
158	Elaboración de otros productos alimenticios	5,06	11,30	33,90	4,82	37,43	5,49
369	Industrias manufactureras NCP	4,97	19,64	11,64	3,54	10,19	3,72
221	Actividades de edición	20,46	16,70	79,46	3,52	81,15	5,72
222	Actividades de impresión	4,85	3,11	54,59	3,39	48,93	2,94
181	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	25,23	8,86	17,73	3,22	19,64	3,71
175	Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	14,14	4,75	63,17	3,00	63,98	2,74
210	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	2,79	32,18	13,28	2,90	13,16	2,64
289	Fabricación de otros productos elaborados de metal y actividades de servicios relacionados con el trabajo de metales	4,84	29,39	36,79	2,51	38,78	2,56

Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Gobernación de Cundinamarca, en "Impacto del TLC en Cundinamarca".

En 2004, cuando se han dado algunos pasos en materia de competitividad, es claro el cambio frente a las exportaciones ya que en la fabricación de vehículos el aumento de la tasa exportadora es grande, representando casi un 24%, al igual que sectores como las actividades de edición que se especializaron y son el 80% del valor agregado y una tasa de apertura del 20,46%. Esto muestra que las políticas de competitividad poco a poco se fueron implementando y han ido dando resultados, especializando a la ciudad en servicios con valor agregado.

Construcción

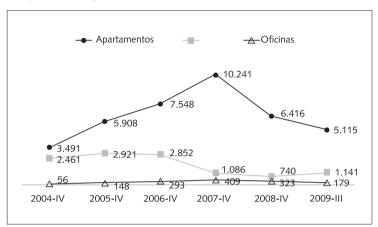
De acuerdo con las licencias de construcción, se observa que dentro de los otros sectores no habitacionales, es decir comerciales, las oficinas son las de mayor crecimiento, especialmente las dedicadas a actividades de consultoría y a servicios empresariales, lo que ratifica a Bogotá como una ciudad de servicios.

Tabla 21. Número de licencias de construcción aprobadas por tipo de construcción según trimestre 2004-2009

Año	Aptos.	Casas	Oficinas	Comercio	Bodegas	Educación	Hoteles	Hospitales	Admin. público	Otros
2004-IV	3.491	2.461	56	65	41	23	5	1	2	17
2005-IV	5.908	2.921	148	186	80	34	3	5	1	34
2006-IV	7.548	2.852	293	119	42	41	1	3	1	13
2007-IV	10.241	1.086	409	121	67	29	2	1	1	32
2008-IV	6.416	740	323	85	59	29	3	5	10	20
2009-111	5.115	1.141	179	83	52	4	1	2	2	15

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

La construcción es una actividad que ha dinamizado indirectamente a otros sectores de la economía de la ciudad; del crecimiento en la construcción de apartamentos y casas se podría inferir que cada vez más personas están adquiriendo propiedad raíz, fenómeno relacionado con la consolidación de la economía que han implementado las políticas públicas en este ámbito productivo. Sin embargo, haría falta examinar el grado de concentración de la propiedad raíz en la ciudad y explorara en qué estratos se concentra esta.



Gráfica 9. Crecimiento de la construcción de apartamentos, casa y oficinas. Bogotá, 2004-2009

Fuente: (Datos) Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de Informática, Cartografía y Estadística. Boletín estadístico: Bogotá en cifras, No. 1. Bogotá: Alcaldía Mayor. Recuperado de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.020104.html. Gráfica construida por los autores.

Competitividad

Definición

El término competitividad ha tenido diferentes definiciones, desde que se han dado los cambios entre las ventajas absolutas de Adam Smith, las ventajas relativas propuestas por David Ricardo y posteriormente los esquemas de ventajas comparativas en los modelos de comercio internacional, hasta llegar a las definiciones de competitividad que se presentan en este aparte.

Una de las primeras definiciones de competitividad se da desde el punto de vista de la generación de conocimiento que permita una mayor efectividad en el mercado global, mercado que llega a ese nivel, debido a la comunicación y el aumento de las necesidades de los mercados locales de expandirse a otros horizontes. Castells se aproxima en 1999 bajo este esquema al definir que

la nueva economía es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta, ya sean empresas, regiones o naciones, dependen fundamentalmente de su capacidad de generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes, el capital, la mano de obra, las materias primas, la gestión, la información, la tecnología, y los mercados, están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos (Castells, 1999: 93).

Otra definición de competitividad es la que se refiere al aprovechamiento sostenible de los recursos; aunque poco usada, puede ser de las más relevantes para permitir una estabilidad en el crecimiento de largo plazo de la posición internacional que se alcance. La Cepal la define así: "La competitividad auténtica debe estar basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales, concepción que contrasta con la competitividad espuria que se basa en la explotación de los recursos humanos y naturales" (en: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo- Ministerio del Interior. Mincomex—CID, 2002).

De las definiciones de competitividad, una de las más usadas es la de competitividad sistémica, ya que esta involucra una interacción adecuada entre la infraestructura de una economía, las políticas relacionadas y las interconexiones de las dos anteriores con las demás variables dentro de una economía de mercado. En este campo son varias las definiciones encontradas, de las cuales vale la pena resaltar la de López con base en Bradfort:

En dicha línea, la estructura económica se analiza como un conjunto de sistemas que interactúan entre ellos para permitir un resultado específico que puede ser el nivel de producción, el valor agregado, el nivel de vida, etc. En la manera en que interactúan los sistemas se obtiene una mayor o menor competitividad: ... la interacción, dentro de la economía nacional, de los sistemas que la componen -el financiero, el de producción, el de innovación y el de gobierno- suministran la palanca más importante para el futuro crecimiento y el empleo (...) Una de las principales preocupaciones de los estudios acerca de la competitividad sistémica consiste en establecer lineamientos para mejorar la capacidad económica de una región. En este punto, los trabajos realizados bajo el enfoque de competitividad sistémica se confrontan con las medidas propuestas por la visión neoclásica del crecimiento económico las cuales sustentan, como puntos fundamentales la liberación de las relaciones económicas externas y ajustes estructurales de la economía doméstica para realinear los precios nacionales con los internacionales para mejorar las condiciones de los mercados locales (con base en Bradford). Es decir, la política económica propuesta (neoclásica) se basa en el ajuste del comportamiento de los mercados, principalmente lo que se refiere a los precios, para que la base productiva se desarrolle de manera eficiente (López, 1998: 80).

La anterior definición de competitividad sistémica es la que más se ha utilizado para el presente estudio, que ha contemplado un análisis desde los cincuenta hasta 2007, y en el que se comprueba que es gracias a la buena relación entre los factores de producción, el mejoramiento de la infraestructura y el aumento del capital conocimiento, que los avances en competitividad que se presentan en este informe han sido posibles, en especial porque esta investigación ha tenido en cuenta las dos dimensiones de la competitividad sistémica: por un lado, la del análisis de la estructura económica y, por el

otro, la de seguimiento a la política económica dirigida al desarrollo de una estructura económica competitiva; aunque no se explica en los términos de la competitividad teórica, sí es abordada desde los cincuenta, donde se evidencia cómo cada política pública impacta el desarrollo de la ciudad en todos los aspectos socioeconómicos.

Finalmente, está la definición de competitividad de Porter, que se acoge en Colombia desde mediados de los noventa y hasta la fecha ha sido la más utilizada por los organismos distritales para promover el desarrollo competitivo de Bogotá. Esta definición consiste en mejorar la calidad de oferta en bienes y servicios de un país a través de la innovación, enmarcando en un esquema de diamante los diferentes factores que se deben tener en cuenta para alcanzar el objetivo. Los factores trabajados se ven desde la oferta y la demanda, así como desde las industrias relacionadas desde la estrategia, las estructuras y rivales de la empresa (Porter). Este esquema permite dimensionar la competitividad en cualquier escala, desde una empresa hasta un sector o una nación, lo que lo hace uno de los más utilizados a nivel mundial.

En este documento se muestra el uso de dos definiciones: la sistémica, al describir el proceso que lleva a la ciudad al grado actual de competitividad, y la de diamante de Porter, al describir los cambios realizados por estudios como la planificación urbana desde los cincuenta (Plan Piloto), el Plan Fase II y luego el POT con políticas más concretas direccionadas desde el Consejo Regional de Competitividad y la Cámara de Comercio de Bogotá, en las que tanto las formulaciones como la definición de la agenda interna juegan un papel clave.

Evolución de la competitividad en Bogotá

Informes Monitor

Los estudios Monitor de 1991 fueron el resultado del análisis realizado por Michel Porter para determinar los sectores y mecanismos que podrían hacer de Colombia un país más competitivo. En este trabajo se identificaron varias falencias y oportunidades, las cuales fueron enmarcadas en la metodología que el investigador llamó el "diamante de determinantes". Esto consiste en aprovechar al máximo cada una de las potencialidades y superar los obstáculos de aquellos sectores que lo necesitan.

El análisis se centró en agricultura, manufacturas y servicios, sectores que según las estadísticas del país eran los más representativos y, por su desarrollo, los más promisorios. Para el estudio se tuvieron en cuenta varios aspectos a superar:

 Débiles capacidades para competir por la localización de la inversión extranjera de las grandes multinacionales dueñas del capital, labor cada vez más dura para los países en desarrollo y en especial en las

- ciudades como Bogotá, que habían reportado una desconcentración de la inversión extranjera por causas relacionadas con violencia.
- Necesidad de mejorar la diversificación de productos y mecanismos de distribución, que frente a los cambios de la economía globalizada del momento eran mercancías casi obsoletas y poco viables, más aun en un marco mundial de rápidos cambios en los patrones de consumo e inversión, al igual que en mercados locales y regionales.

Para superar estas situaciones se recomendó seguir cuatro pasos fundamentales. Primero, aumentar la dotación del país, lo que incluye un buen entorno macroeconómico y una relación intra e intersectorial que unifique en ambos sentidos, horizontales y verticales, todas las posibles relaciones de los sectores con sus mercados. Otro paso fue el estudio de la demanda interna, que debía dinamizarse a través de la innovación. El tercer paso fue sobre la estructura productiva, que requería la articulación adecuada del sector a través de cadenas o *clusters* para su desarrollo. Y finalmente estaban las condiciones prevalecientes en el país en materia de creación, organización y manejo de empresas, lo que incluye un proceso logístico, tributario y jurídico que facilite el posicionamiento y creación de nuevas unidades de trabajo, contemplando sobre todo el riesgo de inversión y la facilidad de monte y desmonte empresarial.

El estudio reveló que para mejorar estos problemas se debía fortalecer el gasto hacia la investigación y desarrollo, aprovechar las ventas regionales y fortalecer la existencia de las cadenas de valor, superando adicionalmente debilidades como el licenciamiento de tecnología extranjera, el adecuado entrenamiento a los trabajadores y la creación de mecanismos de compensación por incentivos que lleven a un esquema de producción con mayor valor agregado y a una interconexión entre las diferentes cadenas productivas del país a todos los niveles.

Para alcanzar lo anterior, el Estado debía crear la institucionalidad necesaria que direccionara y sobre todo diera el soporte necesario de apoyo e incentivos tanto a nivel nacional como regional. Por esto, los Conpes que se presentarán más adelante constituyen un avance nacional y regional. La dimensión regional, aunque no es una idea nueva que Bogotá se concibiera dentro de su entorno y no solo como un casco urbano³⁸. En este orden de ideas, se crean el Consejo Nacional de Competitividad y los Consejos Regionales de Competitividad que tendrían como instrumento estratégico la formulación de Agendas Internas para la Competitividad, lo que potenciaría

De hecho, la idea de estrechar relaciones con los municipios circundantes y pensar a Bogotá como región fue aconsejada desde 1951 con el Plan Piloto de Le Corbusier, quien lo consideró una necesidad prioritaria para la ciudad.

las estructuras actuales de las cadenas productivas en unas que generaran mayor valor agregado, siendo esta agenda el marco sobre el cual se trazaron posteriormente proyectos y actividades para mejorar el nivel de competitividad de ciudad, región y país.

Para entender el proceso completo es necesario analizar la evolución de los Conpes al respecto, ya que son la legitimación de las acciones institucionales que posteriormente llevaron a cabo los Consejos Regionales en cada una de sus regiones.

Conpes

Los Conpes relacionados con la competitividad se pueden dividir en dos grandes bloques. Por un lado están los económicos, que se dirigen directamente a cambiar los esquemas tributarios y de estrategias que permitan el desarrollo de los aspectos que Porter señaló en el Estudio Monitor para Colombia, diseñando mecanismos e instrumentos institucionales y de diagnóstico que permitieran alcanzar un mejor nivel de competitividad. Por otro lado están los de Ciencia y Tecnología que incidieron en las transformaciones sobre Colciencias y en general el hoy Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que crea los mecanismos y relaciones para que el país empiece a mejorar sus niveles de investigación y desarrollo.

Conpes Económicos

Luego de los cambios que incidieron en transformaciones económicas importantes, como es el caso de la apertura económica, la derogación del Decreto 444 (que bloqueaba las transferencias económicas) y el manejo de divisas por parte de entidades diferentes al Banco de la República, y en especial con la nueva Constitución de 1991, se da un gran paso hacia la competitividad. Una de estas primeras propuestas es el Conpes 2652 de 1993, que buscó una modernización de estrategias, instrumentos y objetivos para incentivar la descentralización en el país.

En 1994, con el Conpes 2724 se puso en consideración la creación del Consejo Nacional de Competitividad, con el fin de tener un organismo que promoviera la internacionalización y desarrollo de la economía de forma sostenible. Para hacerlo, se debieron considerar las ventajas de forma integral, para lo cual era indispensable captar, adaptar y crear tecnología pero contemplando el desarrollo del capital humano, para lo cual era necesario desarrollar un esfuerzo sectorial.

Para alcanzar la meta de elevar la competitividad en el país, se analizaron los modelos de consejos de productividad de países asiáticos y los pactos productivos en México, esquemas que ayudaron a la transformación de lo que desde 1991 llevó a cabo el Comité de Apertura, que buscó la modernización agrícola y rural, mejorar el plan exportador y desarrollar una nueva política industrial.

Un resultado relevante de este Conpes fue la propuesta de unos lineamientos básicos para que se pudiera crear y poner en funcionamiento el Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Para esto se requirió dar participación al CNC en la Consejería Económica y de Competitividad, así como participación en las instancias del Plan Nacional de Desarrollo. Además, el Ministerio de Hacienda y DNP le otorgaron recursos para ejercer su misión.

El Conpes 2781 de 1995 buscó mejorar la educación superior en el país, para lo cual se requería un salto educativo con el fin de aumentar el cubrimiento a un 11,5%, cifra que debía superarse por ser esta muy inferior a la reportada por los demás países suramericanos que están por encima del 25%. De este modo, era necesario mejorar el acceso a la universidad, ya que el 80% de las matriculas universitarias correspondía a los dos quintiles más altos de ingreso, lo que daba como resultado una alta inequidad en el sistema, lo que, sumado a la carencia de educación en ingenierías, ciencias naturales, sociales y humanas, debilitaba aún más el perfil universitario del país, puesto que en áreas de la administración se concentraba el 25% del total de los estudiantes, mientras que en las otras era muy dispersa su inscripción (Conpes 2781 de 1995).

Posteriormente, con el Conpes 2899 de 1997 se elaboró un diagnóstico de los acuerdos sectoriales de competitividad que parten de las cadenas productivas del sector industrial. Este sector tuvo grandes avances al firmar acuerdos en tres de sus cadenas productivas (textil-confecciones, siderúrgica-metalmecánica-bienes de capital, y pulpa-papel-industria gráfica) en 1995. En los acuerdos firmados se contempló el apoyo a la productividad, formación del recurso humano, financiación para comercio exterior, manejo ambiental, y orientaciones en otros aspectos sectoriales.

Por lo anterior, dicho Conpes dio el diagnóstico del comercio, de la posibilidad de reconversión y modernización empresarial, de la promoción de capital semilla en creación de Centros de Desarrollo Tecnológico y Productivo (CDTP), como Cidetexto (ubicado principalmente en Bogotá y que ayudó a la especialización del tejido de punto en la ciudad) y Fedemetal para metalmecánica, Cenpapel en lo referente a industria papelera e Iftag en el sector de la industria gráfica.

El hecho de ser Bogotá la capital del país hizo que los recursos que se destinaron a través del Conpes y sus líneas estratégicas se concentraran mayoritariamente en ella, pues los recursos para capacitación que se le otorgaron al SENA para alianzas con estos CDTP se localizaron en la capital, y la mayor cantidad de empresas tenía en ella su sede principal.

Estas políticas se materializaron con la especialización sectorial que se desarrolló posteriormente en varias localidades de la capital, como fue el caso de confección-textil en prendas de punto y ganchillo, que se concentró en barrios como Ricaurte, la Alquería y de menor forma en otras zonas

industriales. Lo mismo ocurre con la industria gráfica y editorial, el sector del cuero (que incluye calzado y marroquinería) y el turismo especializado en negocios y convenciones. Gracias a que las propuestas de este Conpes fueron acogidas, estos y otros sectores tuvieron notables cambios y progresos.

El sena se articuló dentro de las políticas de competitividad a través del Conpes 2945, con el que se buscó la articulación del sistema nacional para el trabajo, con condiciones adecuadas para la formación de tecnólogos y una apropiada interacción con los centros para el trabajo. Estos cambios están relacionados con el tema de capacitación para el trabajo, iniciado con la apertura económica en los noventa.

Finalmente, el SENA se reestructuró para atender a los sectores de mayor importancia de desarrollo del país. El SENA presentaba varios problemas: eficiencia en formación inicial, formación final insuficiente y necesidad de nuevos centros de formación. Esta reestructuración cambió los currículos, con el fin de hacerlos afines a lo demandado. También se llevaron a cabo acciones de adelanto en programas de capacitación para jóvenes empleados, creando tanto financiación como programas que ayudaran al desarrollo del sistema profesional, resultados que se verán reflejados en el fortalecimiento de las cadenas priorizadas por el CNC para la competitividad.

El Conpes 3102 tuvo en cuenta estudios anteriores de importancia, como el POT y el Monitor (ya mencionado), que resaltan que la mayor deficiencia de la ciudad es la falta de internacionalización y promueven para ello la creación de proyectos de infraestructura, como vías de acceso a la zona franca, la construcción de la segunda pista del aeropuerto y la carretera Bogotá-Buenaventura.

El diagnóstico arrojó varias estrategias para el desarrollo de la región: se debían establecer proyectos de infraestructura como las dobles calzadas Bogotá-Girardot, Bogotá-Sogamoso, y estableciendo mecanismos asociativos a nivel empresarial para mejorar a los sectores productivos, transformaciones que debían ser supervisadas por la mesa regional de planificación y el Consejo Regional de Competitividad para un buen resultado y seguimiento.

En el Conpes 3297 de 2004 se reguló toda la política de competitividad, a partir de la formulación de la Agenda Interna Nacional, que dio las directrices de orden sectorial, que en el caso de Bogotá se consolidaron hasta el siguiente año. El objetivo de esta agenda fue determinar directrices de largo plazo para el país y las regiones sobre las apuestas productivas, en relación con los nuevos escenarios internacionales que se estaban presentando.

Como resultado del seguimiento se realizaron tres Conpes posteriores, para conocer el estado de las "acciones inmediatas", "acciones para la transición" y "cambios estructurales". Entre las recomendaciones estaban la formulación de cada agenda sectorial y regional para ocho meses, para lo cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP) puso a disposición un equipo de trabajo que facilitó la articulación entre formuladores y las diferentes

instituciones para lograr el objetivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos para la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Como resultado final, los documentos debían identificar todas las cadenas productivas que la región determinara importantes para hacerla más competitiva.

En 2006, con el Conpes 3439 se formularon los principios rectores de política para la productividad y la competitividad, que enfrenta nuevos retos: "i) la agresiva estrategia de integración comercial que adelanta el país para la productividad y la competitividad; y ii) la formulación de metas estratégicas de mediano y largo plazo expuestas en el ejercicio Visión Colombia II Centenario: 2019" (Conpes 3439: 2).

El documento realizó un diagnóstico del estado actual de todas las variables que tienen relación con la competitividad, como el PIB, la inversión, el empleo y las finanzas. Finaliza con una serie de recomendaciones para la articulación entre la Agenda Interna y la Alta Consejería para la Productividad y la Competitividad, dejando como retos el aumento de la productividad y la búsqueda de una mejor calificación global de competitividad.

Para superar estos retos, se formularon unos principios esenciales a seguir, por ejemplo la focalización de recursos en pequeñas y medianas industrias, la participación del sector privado asumiendo compromisos de corto, mediano y largo plazo y la regionalización. Y por último está el principio de promoción de la responsabilidad empresarial que impulsará el mejoramiento de las cuatro dimensiones.

Finalmente, se deja una propuesta de decreto en el cual se reglamenta la funcionalidad del Consejo Nacional de Competitividad y también de los Consejos Regionales de Competitividad.

Antes de la formulación de una política oficial de Competitividad en 2008, se dio un impulso a las pequeñas y medianas empresas, con el Conpes 3484 de 2007 intensificando en "i) el estímulo al aprovechamiento del mercado interno mediante las compras públicas; ii) la estrategia de simplificación de trámites; iii) la facilitación al acceso y uso de las TIC; y iv) las políticas ambientales". Estas políticas se enlazan con mayor acceso al crédito y la búsqueda de procesos de certificación de las medianas y pequeñas empresas en el sector de software, con apoyo del SENA en TIC, de Bancoldex y de Proexport en sus áreas, para alcanzar una evolución de estas empresas.

Conpes de Ciencia y Tecnología

Entre los Conpes de Ciencia y Tecnología son fundamentales dos; uno, el Conpes 2739 de 1994 en el que se aprueba la creación de la Política de Ciencia y Tecnología, que estuviera articulada y acorde con los demás sectores de la economía, que a su vez debían impulsar la ciencia y la tecnología en el país.

Como parte de las reformas que se llevaron a cabo en 1990, Colciencias quedó adscrita al Departamento Nacional de Planeación con el fin de aumentar su capacidad de fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en los diversos sectores de la vida nacional, y así desempeñar la función de secretariado técnico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para mejorar las relaciones entre los sectores, aprovechando los recursos existentes y de esta manera mejorar los niveles de competitividad nacional, en buena parte por la poca inversión que se ha tenido en estos aspectos a nivel nacional (0,5% del PIB). Así, era necesario empezar a fortalecer los institutos y grupos de investigación, universidades, corporaciones, empresas e instituciones públicas que los articulen. Este Conpes permitió el desarrollo de la política de CyT, actualizada con el Conpes 3582 de 2009.

Conpes 3582

Los programas nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Colciencias, se han alineado con los Consejos Regionales de Competitividad para hacer parte de los Planes Estratégicos de estos últimos con el fin de fomentar los primeros a nivel departamental, Codecyt en lo local y los que se vinculen con la competitividad, así como hacer seguimiento a "sí compito".

Con la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, reformulada en 2009, se busca mejorar los instrumentos existentes, con el fin de aumentar la productividad del país. El primer paso en este sentido es convertir a Colciencias en Departamento Administrativo, a través de la expedición de la Ley 1286 de 2009. El objetivo principal de este cambio es el mejoramiento del capital conocimiento en todos los rincones del país.

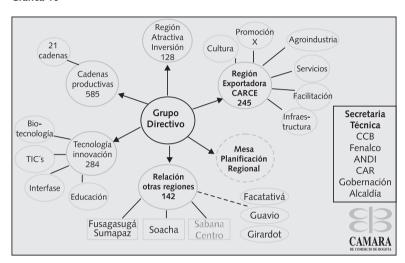
El anterior componente es de vital importancia para Bogotá, ya que se alinea directamente con la política de Competitividad Nacional y, por ende, distrital. Motivo por el cual, después del Conpes 3280, se busca aumentar el incentivo para empresas pequeñas y medianas como motor de crecimiento, las cuales se potenciarán con el fortalecimiento de las relaciones universidad-empresa en las ciudades, de acuerdo con lo recomendado por el DNP en 2007: "Para ser competitivo en un mundo basado en la innovación, Colombia requiere aumentar su ritmo de producción de conocimiento, lo que implica contar con un grupo significativo de personas dedicado a actividades de ciencia, tecnología e innovación y desarrollar las competencias de los trabajadores en todos los niveles" (Conpes 3582).

Para enlazar los Conpes con las recomendaciones del estudio Monitor, se crea el Consejo Regional de Competitividad con el Conpes 3256 de 2003. El Consejo llevaría a cabo la formulación de la agenda interna, alineada con las apuestas productivas como las cadenas productivas, con el ánimo de impulsarlas y mejorar su desarrollo productivo.

Consejo Regional de Competitividad

Con la creación del Consejo Regional de Competitividad se establece y consolida la interacción Bogotá-Cundinamarca, en la que las autoridades se articularán según el siguiente esquema³⁹:

Gráfica 10



El CRC se configuró como un organismo articulador que se destacó como un excelente esquema de trabajo, en especial por la concertación público-privada que se manejó, así como un desenvolvimiento que permitió el reconocimiento de Bogotá como una de las mejores 14 experiencias de ciudad región en 2000. Adicionalmente el CRC contó y cuenta con una secretaría técnica que mensualmente se reúne para hacer seguimiento a cada uno de los sectores y apuestas que se están priorizando, con el fin de contar con

³⁹ Este es el proceso previo a la creación oficial del CRC:

²⁰⁰¹⁻ Acuerdo de voluntades, convocatoria grupos de gestión e instalación.

²⁰⁰²⁻ Instalación y puesta en marcha del CRC, estudios técnicos soporte para grupos gestión.

²⁰⁰³⁻ Formulación de bases para el Plan de Competitividad 2004-2014, Conpes 3256 que ratifica la existencia del CRC.

²⁰⁰⁴⁻ Articulación del plan de competitividad y los planes de desarrollo de la ciudad y el departamento.

Priorización de proyectos de la Agenda Interna 2004-2008.

²⁰⁰⁵⁻ Formulación de Agenda Interna para la Competitividad.

²⁰⁰⁷⁻²⁰⁰⁸⁻ Priorización de apuestas formuladas en la Agenda Interna y plan estratégico de los seleccionados.

instrumentos adecuados para el desarrollo de la Región. Esta secretaría está conformada por la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Secretaría de Desarrollo Económico, la Gobernación de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Planeación.

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

El Acuerdo 257 de 2006 (artículo 75) creó la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), como un organismo de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., al cual se le designaron las tareas de orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo en Bogotá. Su fin es fomentar la creación o revitalización de empresas de diferentes tamaños, generar empleo y nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital, liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociación de distintas unidades productivas.

El Decreto 91 de 2007 ratificó estas funciones y las amplió dándole injerencia sobre el desarrollo de estrategias conducentes a mejorar las condiciones de pobreza, desempleo y vulnerabilidad de los sectores menos favorecidos, a través de distintas estrategias, como préstamos, proyectos productivos, educación, y cooperación entre las comunidades y los entes distritales. Actualmente la SDDE tiene numerosos proyectos de inversión que desarrollan su misión y cumplen con los compromisos del Plan de Desarrollo Distrital: 492 proyectos de desarrollo económico local, 442 de implementación del Plan Maestro de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá, 462 de fortalecimiento de la economía campesina en la ruralidad del Distrito Capital, 411 de apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo, 530 de "Banca Capital", 529 de promoción de oportunidades de vinculación al primer empleo, 525 de desarrollo tecnológico sostenible e innovación y modernización de las oportunidades productivas y 528 de "Invest in Bogota", entre otros⁴⁰.

Agenda Interna Regional

Desde su creación, el Plan Regional de Competitividad tiene una visión a futuro de la integración territorial, institucional y económica, con diversificación en servicios especializados y una agroindustria articulada al mercado mundial. Su objetivo es que a 2015 Bogotá se destaque como una de las primeras cinco regiones de América Latina.

⁴⁰ Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Proyectos.Recuperado de http://www.desarrolloeconomico.gov.co/index.php/Nuestra-Entidad/proyectosarticulo.html.

Para ello se plantearon cinco objetivos: incrementar las exportaciones, posicionar a Bogotá como uno de los principales destinos de inversión, fortalecer la economía y su productividad por medio de cadenas productivas y *clusters*, contemplar al recurso humano y la tecnología como el principal factor generador de desarrollo y construir capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

Los anteriores objetivos se concentraron en 20 estrategias y cerca de 100 proyectos, de los cuales se priorizaron 38, con metas de crecimiento de al menos un 5% anual, entre los que se destacan el mejoramiento del aeropuerto El Dorado, las dobles calzadas, y otros que por su definición fueron reformulados, por ser considerados más estrategias que proyectos, como fue el caso de Región Capital y de Ciudad Bilingüe.

Los cambios institucionales y de la economía hicieron que las exportaciones aumentaran en un 36% entre 1999 y 2003, captando el 60% de la inversión extranjera directa entre 1996 y 2003, factor innovador, ya que la ciudad pasa de exportar bienes intermedios a bienes de capital y amplía y especializa su portafolio en servicios, en especial de consultoría y personales. Además, el desempleo se redujo en un 6% entre 2000 y 2004, aspectos que muestran cómo la ciudad ha mejorado poco a poco su economía y su nivel de competitividad frente a otras ciudades.

Para la formulación de la Agenda Interna se tuvo como objetivo primordial

contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas, para lograr una mayor inserción creativa en el escenario internacional bajo los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible (CRC, 2005).

Como consideraciones para realizar esta agenda interna se tuvo que, de acuerdo con estimaciones realizadas por la Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital, los bogotanos aportan el 38% del total de los ingresos tributarios de la nación, sin incluir el impuesto a las transacciones financieras, mientras que la nación le transfiere a la ciudad tan solo el 3,6% del valor de sus ingresos tributarios y a Cundinamarca el 2,4%, lo que hace de la capital y de su desarrollo un importante escenario para la competitividad.

Entre otras consideraciones importantes, en ese estudio se ubicó la dinámica empresarial, constituida por el número de empresas del país y la estructura empresarial del país, lo que demostró que el 79% de las grandes empresas se ubican en Bogotá, de igual forma las medianas, y el 71% de las pequeñas, dejando claro que en conjunto el 36,7% de las empresas del país se ubican en la capital.

El resultado del estudio mostró que las apuestas de la agenda interna se deben enfocar en seis apuestas para el sector agroindustrial, cuatro *clusters* en servicios, siete cadenas productivas del sector industrial y tres sectores promisorios, según se indica a continuación:

1. Agroindustria

Flores, frutales exportables, hortalizas, hierbas aromáticas y medicinales, lácteos con valor agregado y productos alimenticios procesados.

II. Servicios

- 1. Turismo.
- 2. Salud de alta complejidad.
- 3. Informática, telecomunicaciones y desarrollo de software.
- 4. Empresariales y profesionales.

III. Industria

- 1. Textiles y confecciones.
- 2. Productos químicos y plástico.
- 3. Otros productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos.
- 4. Papel, imprenta, editoriales y artes gráficas.
- 5. Automotor y autopartes.
- 6. Bebidas.
- 7. Material de construcción, cerámica y vidrio.

IV. Sectores promisorios

- 1. Coques y semicoques de hulla.
- 2. Biocombustibles.
- 3. Artículos de cuero, calzado y marroquinería.

Los sectores industriales y agroindustriales seleccionados contribuyen con el 82,62% del PIB regional, el 82,84% del valor agregado y el 74,7% del empleo generado en Bogotá-Cundinamarca.

Estas apuestas se articularon con proyectos trasversales que serían punta de lanza para su mejoramiento. Sobresalen la operación estratégica del aeropuerto El Dorado, la consolidación de la conectividad con la región y la nación, construir el puerto modal de Puerto Salgar, recuperar la navegabilidad en el río Magdalena, así como otros entre los que se destacaban el túnel de La Línea, la doble calzada Bogotá-Girardot-Ibagué, la ampliación de la carretera Briceño-Sogamoso, convertir a la región en una región bilingüe y la modernización de la aduana, donde la nueva ley de zonas francas fue fundamental. Como ejemplo de los alcances de los proyectos, se cita uno que hoy en día está en marcha, el del aeropuerto El Dorado.

Aeropuerto El Dorado

El aeropuerto se proyecta como uno de los principales aeropuertos de carga de Suramérica, para lo cual se incluyó todo un esquema de renovación ur-

bana y todos los estudios de planeación necesarios para hacer del aeropuerto un verdadero motor de desarrollo competitivo para la región; otros estudios consideran que fue su creación la que hizo posible que Bogotá se conectara y diera a conocer al mundo, principal razón por la cual se debe ampliar, más aun en un marco de internacionalización de la ciudad y el deseo de hacerla atractiva a la inversión extranjera.

Priorización de apuestas productivas y otros documentos relacionados para alcanzar las metas del estudio Monitor (2008)

Como antecedentes del estudio de priorización de apuestas productivas, se puede mencionar el estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá sobre brechas de competitividad. El estudio se realizó con el fin de continuar los lineamientos de los Conpes de competitividad, centrándose en siete componentes, además de esclarecer los conceptos y dimensiones de la competitividad:

- Identificar los factores relevantes para la competitividad de la ciudad de Bogotá.
- 2. Analizar la estructura económica de Bogotá en relación con su composición, productividad e inversión.
- 3. Determinar la imagen de Bogotá y otras ciudades de la región en el imaginario de ejecutivos latinoamericanos.
- 4. Comparar a Bogotá con otras ciudades de la región en términos de competitividad urbana.
- 5. Detectar y analizar brechas competitivas entre Bogotá y otras ciudades latinoamericanas.
- 6. Determinar debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas competitivas de Bogotá.
- Proponer los lineamientos generales de una estrategia competitiva para Bogotá.

Este documento dio como resultado que se debe iniciar un aumento en la competitividad, entendiendo a la capital como una ciudad de negocios y de servicios. Adicionalmente, se concluyó que gracias a proyectos anteriores es que la ciudad tiene potencialidades en conectividad internacional, que aunados a la locación de país, la hace un importante punto de interconexión latinoamericana, pero que debe reforzar su esquema de exportaciones en lo económico y en lo territorial, debe mejorar su infraestructura, bancarización, calidad de vida y costos tributarios. A nivel institucional, la evaluación realizada por el Foro Económico Mundial arrojó que se debe disminuir la burocracia y la corrupción para aumentar la competitividad del Distrito.

Posteriormente, otro de los grandes insumos fue el documento de Cadenas Productivas formulado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual formuló más de 20 encadenamientos, describiendo los estados actuales, que en resumen evidencian cuellos de botella como la falta de tecnología, la falta de claridad en los productos finales y a veces, en algunas de estas, identificó un vacío en las de valor agregado, como son las de servicios informáticos, salud, turismo, que no contaban con el diagnóstico estadístico equivalente al que tuvieron los sectores agropecuarios o industriales.

Como esfuerzo en los diagnósticos y formulación en proyectos, se avanzó en la formulación de un servicio en específico, el de la salud, ya que para 2002, y con los diagnósticos del POT y su puesta en marcha en 2000, se identificó que en Bogotá se concentraba la mayor oferta del servicio, con grandes potencialidades en el ámbito de Latinoamérica (según la OPS, es número uno en Latinoamérica y 22 en el mundo), como es el caso de la medicina estética y de corazón.

Para potenciar los servicios de salud de alta complejidad del Distrito se creó el programa "Salud Capital", liderado por la CCB. Este consistió en articular a todos los inscritos en el programa para presentar una oferta sistemática de servicios que potenciara a la ciudad y le diera visibilidad mundial en el campo. Dentro de los establecimientos vinculados, se identificaron las principales fundaciones y clínicas como la Fundación Santafé, la Cardio Infantil, la Shaio, la Clínica Barraquer, Colsubsidio, Marly y Country.

El objetivo final era contar con un *cluster* de salud de alta complejidad que atendiera a grandes usuarios a nivel internacional, para lo cual existiría una agencia que articularía las relaciones a nivel internacional, el Bureau de Convenciones de Bogotá, creado para estos fines no solo en el sector salud, sino en los demás ámbitos socioeconómicos de atracción turística para la ciudad. Desafortunadamente este proyecto no pasó de su formulación, ya que los intereses particulares de las clínicas y fundaciones impidieron que se desarrollara el esquema.

Otro factor de desarrollo de la ciudad, antes del estudio de priorización de las apuestas productivas, fue la aprobación de la nueva ley de zonas francas y la creación de la Corporación Bogotá – Región dinámica, que son hoy en día un gran motor dinamizador de la economía de la región.

En primer lugar, la nueva ley de zonas francas se aprueba con los decretos 4269 y 4271 de 2005, modificando adicionalmente las leyes 141 y 170 de 2005, con el fin de promover la inversión. Se implementó así un nuevo concepto de zonas francas, en el que ya no se necesitaba tener una vocación exclusivamente exportadora. Uno de los beneficios que se buscaron fue unión y fortalecimiento de las pymes para un mejor desarrollo productivo, dando también mayor y mejor acceso a capital extranjero, aumentando la capacidad instalada, mejorando las oportunidades educativas en sitio, creando mayores redes empresariales y optimizando las redes de estructura y logística.

En materia tributaria esta nueva legislación otorgó, a las nuevas zonas

francas creadas, beneficios frente al IVA, renta (15%), y un trade off entre inversión y empleo, ya que según el tipo de zona franca que se construya se puede dar su autorización y licenciamiento dependiendo de la nueva inversión de capital que atraerá y creará nuevos empleos, como en el caso de las agroindustriales. No se crearon nuevas zonas francas dentro del perímetro de Bogotá, aparte de la zona franca ya existente (que fue ampliada) y de Corferias, pero sí se impulsó la creación de estas en todos los municipios aledaños a la capital, siguiendo de esta forma un esquema regional. Es así como en Cota, Funza, Mosquera, incluso en zonas más retiradas como Tocancipá, se formularon planes para la creación de parques industriales, zonas multisectoriales y especializadas en terrenos que esperan ser declarados zona franca (varios de los cuales, como Intexmoda y Plic, ya son zona franca) y que esperan ser motor de desarrollo económico no solo para la ciudad sino para la región, con beneficios a largo plazo para el país.

Por el otro lado, dentro del estudio de priorización de agendas productivas de la Región Bogotá-Cundinamarca, se tuvo en cuenta que no se buscaba apoyar a sectores monopólicos (una de las razones sugeridas por Porter en sus estudios), así como tampoco se tendrían en cuenta las apuestas agrícolas como flores, frutales exportables, hierbas aromáticas y medicinales, y hortalizas. De igual manera no se tendrían en cuenta los sectores promisorios de biocombustibles, como coque y semicoque de hulla, todos estos por ser de prioridad para otras regiones y por la falta de información estadística sobre las mismas en la región.

El estudio se enfocó en escoger cuatro apuestas industriales y una de servicios, para estas cinco apuestas se determinó no solo hacer la formulación de los cinco planes de acción respectivos, sino la identificación de las familias de productos prioritarios, con los encadenamientos horizontales y verticales para las cuatro apuestas industriales y la descripción cuantitativa y cualitativa de la apuesta de servicios.

El cálculo de la ponderación sobre los sectores restantes a los no incluidos para su análisis, determinó la construcción del siguiente cuadro, donde por un lado se confirmó que las apuestas dentro de la agenda interna eran adecuadas y permitió priorizar las que efectivamente tenían mayor potencial para la ciudad y la región.

Iniciando con las apuestas agroindustriales, la de lácteos con valor agregado arrojó un índice de 0,35, siendo esta una de las priorizadas, no solo por el índice, sino por la conocida integración productiva de la cadena en la región, puesto que su etapa primaria está en el departamento y la de transformación y valor agregado está en la capital; además porque genera externalidades positivas a las poblaciones en cuanto a bienestar de las comunidades y mejoramiento productivo.

Tabla 22. Priorización apuestas productivas. Región Bogotá-Cundinamarca, 2005

Apuestas	CIIU	Aglomeración	Empleo	Producción	VA/PIP	Exp/ comercio	Imp/ comercio	Índice	Índice promedio
Lacteos	1.530	40,3%	40,8%	38,5%	7,4%	60,7%	39,3%	0,35	0,35
Alimentos	1.543	36,5%	35,3%	34,6%	4,9%	18,6%	81,4%	0,30	0,26
procesados	1.541	19,4%	18,9%	19,9%	5,4%	41,2%	58,8%	0,23	0,26
	1.593	100,0%	100,0%	100,0%	3,9%	98,0%	2,0%	0,66	
	1.599	100,0%	100,0%	100,0%	23,4%	0,0%	0,0%	0,56	
Bebidas	1.596	100,0%	100,0%	100,0%	9,9%	0,0%	0,0%	0,52	0,53
	1.591 1.592	61,1% 66,7%	65,4% 63,5%	65,8% 46,6%	15,5% 18,9%	1,2% 0,1%	98,8% 99,9%	0,46 0,43	
		-				· '			
	1.742 1.710	100,0% 73,3%	100,0% 846%	100,0% 84,3%	18,0% 14,9%	45,7% 19,5%	54,3 % 80,5 %	0,67 0,56	
	1.743	41,7%	70,2%	75,8%	17,6%	43,2%	56,8%	0,50	
	1.749	41,7%	52,9%	75,5%	15,6%	54,3%	45,7%	0,48	
Textiles y confecciones	1.750	50,6%	51,7%	65,2%	16,0%	70,3%	29,7%	0,47	0,43
connecciones	1.720	77,8%	38,3%	47,9%	18,0%	13,7%	86,3%	0,41	
	1.810	32,5%	24,3%	19,3%	27,5%	74,2%	25,8%	0,32	
	1.741	39,3%	27,2%	27,8%	16,8%	39,6%	60,4%	0,31	
	1.730	25,9%	10,4%	7,3%	25,0%	0,0%	0,0%	0,12	
	1.939	100,0%	100,0%	100,0%	16,2%	15,4%	84,6%	0,65	
Artículos	1.931 1.922	75,5% 50,0%	76,4% 91,1%	80,0% 90,5%	20,7% 16,6%	94,8% 56,0%	5,2% 44,0%	0,59 0,58	
de cuero,	1.922	57,8%	47,9%	41,2%	24,1%	60,8%	39,2%	0,38	0,44
calzado y	1.921	36,2%	26,1%	29,6%	19,0%	58,3%	41,7%	0,33	0,44
marroquinería	1.910	48,6%	17,6%	18,3%	9,1%	75,3%	24,7%	0,28	
	1.925	33,3%	16,2%	9,8%	29,8%	1,1%	98,9%	0,26	
	2.219	100,0%	100,0%	100,0%	26,3%	56,4%	43,6%	0,69	
	2.232	100,0%	100,0%	100,0%	29,9%	6,7%	93,3%	0,68	
Papel,	2.211	100,0%	100,0%	100,0%	15,7%	69,5%	30,5%	0,67	
imprenta,	2.212	76,3%	80,3%	82,6%	24,4%	74,1%	25,9%	0,60	0.50
editoriales y	2.234 2.220	100,0% 53,9%	100,0% 55,2%	100,0% 51,1%	27,8% 17,3%	0,0% 62,7%	0,0% 37,3%	0,57 0,44	0,50
artes gráficas	2.220	51,4%	38,0%	32,8%	13,6%	57,6%	42,4%	0,44	
	2.102	37,8%	19,6%	9,2%	15,6%	67,1%	32,9%	0,26	
	2.101	30,8%	15,2%	6,7%	16,9%	3,6%	96,4%	0,21	
Productos	2.322	66,7%	85,8%	95,8%	5,5%	37,8%	62,2%	0,57	
químicos y	2.529	49,3%	52,4%	57,5%	14,1%	48,2%	51,8%	0,43	0,40
plásticos	2.521	52,7%	49,4%	54,6%	10,3%	53,3%	46,7%	0,42	0,40
F	2.413	38,9%	9,2%	1,7%	7,1%	2,4%	97,6%	0,18	
	2.414	100,0%	100,0%	100,0%	4,6%	6,7%	93,3%	0,61	
	2.519	62,8%	73,9%	74,4%	24,8%	11,6%	88,4%	0,53	
	2.429	58,8% 64,3%	68,1% 64,8%	64,2% 62,5%	11,2% 12.0%	14,0% 0,0%	86,0% 100.0%	0,46 0,45	
Químicos,	2.412	54,5%	55,8%	73,8%	9,9%	0,6%	99,4%	0,45	
cosméticos	2.423	69,3%	56,7%	53,3%	17,8%	18,0%	82,0%	0,44	0,41
y perfumes	2.424	59,1%	53,6%	48,0%	14,3%	52,5%	47,5%	0,42	
	2.422	50,9%	28,5%	20,0%	9,7%	16,2%	83,8%	0,28	
	2.411	34,5%	23,5%	25,4%	10,9%	6,6%	93,4%	0,26	
	2.421	40,0%	22,1%	15,6%	8,6%	8,7%	91,3%	0,24	
	2.610	50,9%	53,3%	63,5%	14,5%	50,8%	49,2%	0,45	
Material de	2.693	32,6%	50,3%	69,0%	12,7%	64,3%	35,7%	0,44	
construcción, cerámica	2.696 2.699	40,7% 28,6%	49,3 % 36,5 %	64,2% 45,5%	15,2% 18,0%	47,7% 48,2%	52,3% 51,8%	0,44 0,37	0,37
y vidrio	2.699	30,0%	36,5%	45,5%	8,7%	48,2% 9,1%	90,9%	0,37	
,	2.694	31,8%	8,9%	12,5%	6,5%	19,0%	81,0%	0,20	
	3.430	76,8%	73,8%	59,2%	17,3%	19,7%	80,3%	0,49	
Automotor y	3.420	43,1%	62,8%	68,0%	16,2%	14,6%	85,4%	0,46	0,46
autopartes	3.410	37,5%	64,6%	70,2%	3,8%	36,6%	63,4%	0,44	

Fuente: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008: 30).

Los otros sectores arrojaron en orden descendente los siguientes resultados: bebidas (0.53), papel, imprenta, editoriales y artes gráficas (0.50), y la industria automotriz y de autopartes (0.46).

Las apuestas productivas restantes son en su orden:

1.	Artículos de cuero, calzado y marroquinería	0,44
2.	Textiles y confecciones	0,43
3.	Químicos, cosméticos y perfumes	0,41
4.	Productos químicos y plásticos	0,40
5.	Materiales de construcción, cerámica y vidrio	0,37

Luego del estudio y selección de apuestas, seguido por entrevistas con grupos focales y talleres de validación para la concertación de proyectos, el estudio determinó una serie de proyectos que hoy en día están en funcionamiento y que esperan alcanzar el mejoramiento de la apuesta a nivel regional. Se mencionan algunos de los proyectos resultantes:

- 1. Cluster confección textil en algodón de lujo.
- 2. Laboratorio de moda.
- 3. Cluster lácteos en probióticos.
- 4. Zona franca de la moda.
- 5. Vigilancia tecnológica en plásticos.
- 6. Plan "Innobo" para Corferias.

"Innobo" es uno de los proyectos bandera para la competitividad, ya que dentro de la nueva arquitectura pot de la ciudad se formulan los llamados "anillos de innovación", que son áreas concéntricas donde se especializa la ciudad en ciertos servicios, como es el caso del anillo aeropuerto, o el anillo de educación que abarca a la Universidad Nacional. "Innobo" hace parte del anillo Corferias en el cual se espera crear un "distrito ferial", aprovechando la declaratoria de Corferias como zona franca y en la cual instituciones como el Acueducto, la Secretaría de Hábitat, la Secretaría Distrital de Planeación, el Instituto Distrital de Turismo y la Secretaría de Desarrollo Económico son los principales promotores de la iniciativa que espera convertir a la ciudad en el centro de ferias y eventos más grande de Latinoamérica.

Invest in Bogota

Invest in Bogota es el programa principal de la Corporación Bogotá Región Dinámica – BRD. Se trata de una agencia de promoción de inversión de Bogotá y su región, iniciativa público-privada entre el Distrito Capital, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y el Banco Mundial. Tiene el objeto de atraer nueva inversión extranjera directa a Bogotá, con el fin de contribuir al desarrollo y diversificación de la base productiva de la ciudad, con actividades de valor agregado, generando nuevas oportunidades de empleo, propiciando transferencia de conocimiento y tecnología, a través del fortalecimiento y facilitación con la creación de vínculos entre empresarios locales e inversionistas, para lo cual Invest presta diferentes servicios que acompañan el proceso de inversión⁴¹.

Durante la fase de exploración, "Innobo" ha ejecutado las siguientes actividades:

Desde 2007 Invest in Bogota ha logrado atraer inversión de importantes empresas extranjeras, como 3M, IPCA Laboratories, Siemens, ZTE, Falabella y General Electric, entre otros⁴².

Conclusiones

Se puede concluir que Bogotá es hoy en día una de las ciudades más competitivas de América Latina (América Economía Intelligence, 2008) por varias razones:

- La ciudad ha tenido extraordinarios progresos en cuanto a educación técnica y tecnológica, lo que la diferenció de las demás ciudades del país.
- Por el hecho de ser capital de Colombia, concentró el mayor número de universidades per cápita, lo que permitió que el capital conocimiento se desarrollara mejor que en otras ciudades del país. Así mismo, las empresas más grandes a nivel nacional tienen oficinas de representación en Bogotá, aunque sus sedes no estén allí.
- La planeación urbana estableció una organización espacial en ocasiones visionaria, pues no solo funcionó en su momento sino que perdura en la actualidad.
- A partir de los ochenta fue la primera ciudad en acoger los cambios nacionales en lo que a industria manufacturera se refiere, ya que los cambios en el PIB, tanto por valor como por mano de obra muestran la mejora de este sector y su posterior especialización en los noventa en lo que a este tipo de industria.
- El crecimiento y las transformaciones de Bogotá, así como la implementación de políticas públicas, hicieron que la ciudad lograra
 - Información general, sectorial y a la medida.
 - Acompañamiento a los inversionistas.
 - Reuniones con autoridades públicas y regulatorias.
 - Visitas a inversionistas instalados.
 - Reuniones con proveedores de servicios profesionales.
 - Reuniones con instituciones educativas.

Durante la fase de instalación:

- Orientación general para la puesta en marcha de operaciones.
- Asistencia con trámites y regulaciones.
- Contactos con proveedores de bienes y servicios.
- Contactos con empresas locales.

Durante la fase de operación:

- Apoyo en la expansión de sus operaciones.
- Desarrollo de programas de capacitación, incluyendo el de inglés, Talk to the World
- 42 Invest in Bogotá. Nuestros servicios. Recuperado de http://www.investinbogota.org/ nuestrosservicios/

- afrontar exitosamente las necesidades de la población en materias, como servicios públicos, vivienda, educación y salud. Aunque la calidad y el cubrimiento no son completos, están en camino de mejorar.
- Bogotá ha logrado tener una buena administración de sus empresas, al grado de estar en capacidad de exportar gas y energía a varios países de Centro y Suramérica.
- Finalmente, para los noventa y la primera década de 2000 se ha mejorado no solo la infraestructura física, sino las relaciones interinstitucionales a nivel distrital y nacional, lo que ha permitido que cada proyecto y desarrollo tenga una rápida articulación de entidades en busca de lograr el objetivo, lo que ha mostrado a nivel internacional mejores calificativos para la ciudad y la mayor entrada de inversión extranjera.

Por todo lo anterior, Bogotá se ha logrado ubicar como una ciudad competitiva y organizada. Aunque persisten problemas en los diferentes sectores, estos son cada vez menores y se espera a futuro resolverlos o minimizarlos a las tasas de las ciudades desarrolladas, por lo que se puede decir que los resultados hoy plasmados son producto de la aplicación acertada de políticas públicas y la confluencia de actores empresariales, gremiales y de planeación, y por supuesto de la población en general, que han hecho de Bogotá una urbe competitiva.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Anuario Municipal de Estadística de Bogotá. 1948-1982. Archivo de Bogotá.

Camp, Dresser y McKee (1964). "Feasibility Study of master plan for sewage works" *Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Subsecretaría técnica - Subsecretaria financiera* 1928-1986. Archivo de Bogotá.

Celade-Cepal (2007). Observatorio Demográfico Latinoamericano, Proyecciones de población. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Documentos Conpes. Bogotá

Conpes 2652 de 1993

Conpes 2724 de 1994

Conpes 2781 de 1995

Conpes 2899 de 1997

Conpes 2945 de 1997

2 1

Conpes 3102 de 2000

Conpes 3256 de 2003 Conpes 3297 de 2004

Conpes 3439 de 2006 Conpes 3484 de 2007

Conpes 3582 de 2009

- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1974). Plan de estructura para Bogotá. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, fase II. Bogotá: Imprenta Distrital.
- DANE (1954). *Censo de población 1951. Cundinamarca*, vol. VI. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DANE (1969). XIII Censo Nacional de Población y II de Edificios y Viviendas. Resumen de Bogotá D. E. (julio 15 de 1964). Bogotá: Imprenta Nacional.
- DANE (1977). XIV Censo Nacional de Población 1973. Tendencias demográficas en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DANE. Encuesta Anual Manufacturera.
- DANE-DAPD (2003). Resultados preliminares Encuesta de Calidad de Vida 2003. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- DANE (2007). Encuesta de Calidad de Vida 2007, Bogotá D. C. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). Informe de desarrollo humano para Colombia. Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales. Bogotá.
- EAAB (1977). "Datos estadísticos sobre operación y mantenimiento del sistema de acueducto". Bogotá.
- EAAB (1969 a 1982). "Informes estadístico del sistema de acueducto".

 Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Subsecretaría técnica PM central control. Informes espaciales y estadísticos 1955 a 1988. Archivo
 de Bogotá.
- EAAB (1969). "Informe de gerencia". *Empresa de Acueducto y Alcantarillado.*Subsecretaría técnica Subsecretaría financiera 1928-1986. Archivo de Bogotá.
- EAAB (1971). "Segundo informe de ensanches del acueducto informe de factibilidad" *Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Subsecretaría técnica PM central control. Informes espaciales y estadísticos 1955 a 1988.* Archivo de Bogotá.
- EAAB, CAR, Alcaldía del Distrito Especial de Bogotá (1981). "Convenio interinstitucional para la adecuación hidráulica del río Bogotá, el tratamiento de las aguas negras y las extensiones del plan maestro del alcantarillado". Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Subsecretaría técnica Subsecretaría financiera 1928-1986. Archivo de Bogotá.
- EEB (1986). "Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Informe 1986". Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Archivo de Bogotá.
- EEB-BID (1973). "Contrato de préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (Proyecto de modernización y expansión de los sistemas de transmisión y

- distribución eléctrica)". *Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá*. Archivo de Bogotá.
- "Informe de la comisión del honorable Concejo Distrital, sobre la empresa de Energía Eléctrica de Bogotá" (1965). *Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá*. Archivo de Bogotá.
- Ingetec S. A. (1995). Plan maestro de abastecimiento de agua de Santa Fe Bogotá 1995. Informe final. Bogotá: EAAB.
- Vianini Intercanales (1986). "Proyecto hidroeléctrico del Guavio". *Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá*. Archivo de Bogotá.

Fuentes secundarias

- Acebedo, Fernando (2007). "La expansión industrial y el urbanismo moderno". *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, pp. 88-100.
- Alba Castro, José Miguel (2000). "Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá para revisar a contraluz de «Fase 2»", *Bitácora*, No. 4.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). Elementos y antecedentes para la política de hábitat y seguridad humana. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Arango, Gilberto (2001). "La vivienda en Colombia en el cambio de siglo", en Brad, Peter (coord.). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Tercer Mundo Editores.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. T. 1. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento et ál. (1966). *Seminario sobre tugurios*. Bogotá: 1966.
- Centro Nacional de Estudios de Construcción (1980). Déficit de vivienda en Colombia y proyecciones, 1964-1985. Bogotá: Cenac.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia (1969). *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.* E. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia (2007). Impacto del TLC en Cundinamarca. Estudio desarrollado para la Gobernación de Cundinamarca. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia (2008). *Priorización de apuestas productivas en la Región Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo Regional de Competitividad (2005). Agenda interna para la productividad y competitividad de la Región Bogotá- Cundinamarca. Bogotá: Universidad Nacional.
- Cortés, Marco (2006). *La anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en* 1954. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Del Castillo Daza, Juan Carlos et ál. (2008). *Bogotá años 50. El inicio de la metrópoli*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación (2000). *Estadísticas históricas de Bogotá D. C. 1950-1999*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación (2006). *Diagnóstico de cadenas productivas de Colombia*. Bogotá.
- Espinosa Restrepo, León (2006). "El Estado en la construcción de las áreas residenciales en Bogotá", *Urbanismos*, No. 2, pp. 53-73.
- Hernández R., Carlos Eduardo (2004). *Las ideas modernas del Plan para Bogotá en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert.* Bogotá: Alcaldía Mayor Instituto Distrital de Cultura y Turismo Observatorio de Cultura Urbana.
- Instituto de Crédito Territorial Inurbe (1975). *Medio siglo de vivienda en Colombia*, 1939-1989. Bogotá: Inurbe.
- Jaramillo Giraldo, José Manuel (2006). Historia institucional de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB-ESP: 1914-2003. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Jaramillo Giraldo, José Manuel y Simanca Castillo, Orielly (2008). *Historia* institucional de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Jaramillo, Samuel y Alfonso, Óscar (1990). Agua potable y alcantarillado en Bogotá. Realizaciones y limitaciones. Serie Informes de Investigación 1. Bogotá: Cinep.
- La energía en Bogotá. 111 años de historia (2007). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- López, Nelson (1998). "La competitividad no se decreta, se construye", *Coyuntura Colombiana*, vol. 12, No. 2, pp. 77-94.
- Ministerio de Comercio Exterior CID (2002). Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental (SICD). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moctezuma, Ricardo, coord. (2009). *Perfil de la salud urbana en Bogotá*.

 Bogotá: Organización Panamericana de la Salud Organización Mundial de la Salud Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.
- Monitor (1995). *Colombia: Encuesta Nacional de Competitividad.* Bogotá: Monitor Company.
- Otero Prada, Diego (2007). La privatización y la descapitalización de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Bogotá: Uniciencia.
- Pecha Quimbay, Patricia (2008). *Historia institucional de la Caja de Vivienda Popular.* Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Porter, Michael (1990). *The competitive advantage of Nations*. New York: The Free Press.

- Puyo, Fabio (1992). Bogotá. Madrid: Mapfre.
- Rodríguez Gómez, Juan Camilo (2003). *El agua en la historia de Bogotá*. Bogotá: Villegas Editores.
- Rodríguez Gómez, Juan Camilo et ál. (1999). *Historia de la Empresa de Energía de Bogotá*. 3 t. Bogotá: Universidad Externado de Colombia Empresa de Energía de Bogotá.
- Rother, Hans (1969). *El proceso de urbanización en Colombia*. Mecanografiado. Bogotá.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Ministerio del Interior (1999). *Resultados de competitividad regional 1997*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior LOM Editores.
- Torres, Alfonso (1993). La ciudad en la sombra. Bogotá: Cinep.
- Zambrano Pantoja, Fabio (2007). *Historia de Bogotá. Siglo xx.* 3 t. Bogotá: Villegas Editores.

III. Fuentes de internet

- América Economía. Intelligence Ranking de las mejores ciudades para hacer negocios en Latinoamérica. Recuperado el 3 de agosto de 2010 de http://rankings.americaeconomia.com/2010/mejoresciudades/
- DANE y DAPD. Proyecciones municipales 1985-2016: total ciudad. Estimaciones por localidad. Recuperado el 30 de junio de 2010 de http://www.bogota.gov.co/galeria/cifrasproyeccionespoblacion2004a2008.pdf
- Empresa de Energía de Bogotá. Composición accionaria de Gas Natural S. A. E. S. P. Recuperado el 1 de julio de 2010 de http://www.eeb.com. co/?idcategoria=949.
- Empresa de Energía de Bogotá. Información comercial. Bogotá: Gas Natural S. A. E. S. P. Recuperado el 1 de julio de 2010 de http://www.eeb.com.co/?idcategoria=1529
- Empresa de Energía de Bogotá. Grupo Energía de Bogotá firmó contrato de transmisión de energía eléctrica con el gobierno de Guatemala. Recuperado el 10 de julio de 2010. http://www.eeb.com.co/?idcategoria=4912
- Metrovivienda. Balance de la gestión del subsidio distrital de vivienda 2005-2006. Página web institucional. Bogotá: Metrovivienda. Obtenido de la red mundial el 30 de junio de 2010. http://www.metrovivienda. gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=296



Historia de las políticas públicas de movilidad en Bogotá, 1948-2008

Carolina Mesa Darío Alvis

Introducción

El concepto de movilidad urbana denota un conjunto amplio de dinámicas relativas a las formas en que los ciudadanos llevan a cabo sus desplazamientos en la ciudad. En las grandes metrópolis contemporáneas la movilidad es un concepto a través del cual se busca articular el problema del transporte motorizado a las alternativas del transporte no motorizado, en un contexto donde tienen lugar importantes problemáticas relativas a la contaminación, la accidentalidad, los tiempos de desplazamiento, el tráfico, el uso y distribución del espacio, entre otros.

La movilidad urbana constituye un aspecto clave para la aproximación a la historia de Bogotá, tanto desde la perspectiva de su productividad y desarrollo económico y social, como desde los procesos de ordenamiento físico, crecimiento, comunicación y calidad de vida de sus habitantes. La historia de la movilidad bogotana señala una dimensión del proceso de construcción de la ciudad, la cual es fundamental para comprender problemáticas persistentes, así como para asumir los retos políticos que implican su manejo y resolución.

De esta manera, la reconstrucción histórica de las políticas públicas⁴³ en materia de transporte en Bogotá, resulta un paso necesario para encarar el presente de la movilidad de la ciudad, debido a que los actuales proyectos en esta materia han tenido que enfrentar inmensas dificultades para su implementación, las cuales están asociadas a fenómenos del pasado relativos a la manera en la que se han pensado los sistemas de transporte, la estructura de la ciudad, su regulación y las necesidades de movilización de los ciudadanos.

Desde una perspectiva dinámica que busca entender los procesos políticos como producto de la interacción cambiante entre el Estado y la Sociedad, se define la política pública como: "la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento" (Thoenig, citado por Cabrero, 2005: 19).

El trabajo que se presenta a continuación inicia su aproximación haciendo una contextualización en la década de los cincuenta, el periodo más álgido del crecimiento urbano, cuya dinámica se relaciona directamente con los dos fenómenos que se abordan posteriormente: los inicios de la planeación urbana enmarcada en el urbanismo corbusiano, y la transición entre el sistema de transporte basado en carros de tranvía y el bus urbano.

Posteriormente, se profundiza en el sistema de buses mediante el análisis del surgimiento y evolución de las empresas privadas de transporte, y su efecto sobre la movilidad urbana; también se aborda el tema de la infraestructura vial y los modelos de ciudad desde la perspectiva de los sistemas de transporte, lo que permite señalar problemáticas de larga duración, como la congestión vial y los tiempos de desplazamiento.

Por otro lado, se realiza una reconstrucción del contexto institucional de la política pública, enfatizando en las instituciones creadas para el manejo del sector movilidad, se plantea el problema de la desregulación del transporte por parte del Estado tras la liquidación de la Empresa Distrital de Transportes Urbanos en 1991, y se realiza una aproximación al actual proceso de transición entre los buses urbanos y el sistema de buses articulados de Transmilenio. Finalmente, se ofrece un recuento de los planes relativos al proyecto de construcción de un metro para Bogotá.

Este trabajo ha contemplado tres variables para su desarrollo: transporte, infraestructura y contexto institucional de la política pública. La primera variable contiene dos sub variables o categorías que para el caso de la historia de la movilidad bogotana resultan indispensables: transporte colectivo público y transporte colectivo privado. La relación entre ambos sistemas, y en especial la preeminencia del primero, constituye uno de los aspectos más significativos de las problemáticas del transporte recurrente a lo largo de la historia, y es además un síntoma innegable de las falencias y disonancias tanto en el diseño como en la implementación y seguimiento de políticas generales y de larga duración.

En cuanto a las otras dos variables, es necesario señalar que la reconstrucción histórica del contexto institucional, sus "ires y venires" entre los ámbitos nacional y distrital, en particular, y sus constantes rupturas y transformaciones, son determinantes para cualquier análisis que pretenda aproximarse al tema de las políticas públicas en el área de la movilidad. Por otra parte, la perspectiva espacial expresada en la construcción de modelos de ciudad y las formas empíricas de construcción, expansión y crecimiento de la ciudad determinan la manera en la que se proyectan y funcionan los sistemas de transporte urbano.

De modo general, el trabajo realizado en el área de movilidad urbana se ha asumido como una labor investigativa orientada al esclarecimiento y comprensión de las dinámicas históricas que constituyen y determinan la dimensión de la política pública en el sector de la movilidad urbana en Bogotá. Sus objetivos globales se fundan en la necesidad de reconstruir la memoria histórica distrital con miras a ofrecer elementos para el análisis y debate de temas actuales que conciernen a la ciudadanía en general.

1. Bogotá años cincuenta: crecimiento y expansión

La década de los años cincuenta constituye para Bogotá el periodo a lo largo del cual tienen lugar transformaciones de carácter físico, social y cultural que marcan el inicio de lo que se ha denominado proceso de urbanización y modernización. Durante este periodo Bogotá debe asumir el reto de insertarse en el modelo de las ciudades modernas e industrializadas, ciudades de masas cuya ruta histórica se leía desde la idea del "atraso" como punto de partida y la "modernidad" como destino. Estas categorías desde luego encarnaron diversas relaciones de fuerzas en pugna por establecer sus propios modelos de ciudad; lo cual se complejiza a causa tanto de las múltiples influencias externas como de los procesos políticos y sociales endógenos en los cuales se buscan indicios que permitan reconstruir la manera en que desde la esfera política se ha pretendido moldear y regular lo social.

Para el tema de la movilidad urbana estas transformaciones cobran especial importancia en tanto que fenómenos como el crecimiento poblacional y la expansión de los límites de la ciudad, constituyen los principales factores que contribuyeron a la configuración de formas de desplazamiento basadas en el bus como alternativa de movilidad por excelencia. Implementación que, aunque no fue exclusiva, prácticamente corrió por cuenta de cooperativas transportadoras privadas, las cuales a su vez se adaptan al modelo de expansión y crecimiento de la ciudad, concretando lo que Ricardo Montezuma ha denominado "la ciudad atomizada de forma tentacular" (Montezuma, et ál., 1999), que básicamente se refiere a la bipolaridad norte-sur, al crecimiento desordenado y desarticulado, a la demanda creciente de transporte en zonas periféricas de la ciudad de baja densidad poblacional y por supuesto al surgimiento de barrios y urbanizaciones piratas.

En general, Bogotá experimentó altas tasas de crecimiento de la población a lo largo de siglo xx, las cuales tienden a incrementarse a mediados de la década del cincuenta, como se observa en la tabla 1. Este crecimiento se explica por el crecimiento vegetativo de la población y, pero principalmente, por la migración de personas de distintas zonas del país. Dos factores están vinculados con este último hecho: en primer lugar, la violencia vivida en el campo, exacerbada tras los sucesos del 9 de abril, expulsa a un número considerable de personas hacia las ciudades, y segundo, la condición de capital de Bogotá atrae a personas y familias que buscan nuevas y mejores oportunidades de vida que las que encuentran en sus regiones de origen.

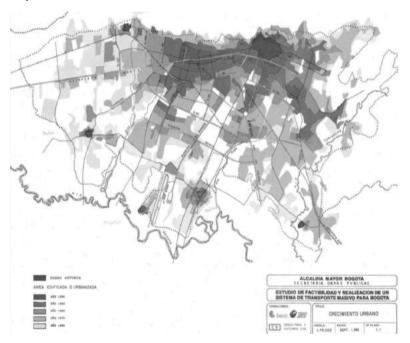
Tabla 1. Resumen de la población de Bogotá establecida en distintos censos nacionales.

Año	Fecha del censo	Habitantes	Tasa de crecimiento
1905	5 de junio	100.000	
1912	5 de marzo	121.257	21,3
1918	14 de octubre	143.994	18,8
1928	17 de noviembre	235.421	63,5
1938	5 de julio	330.312	40,3
1951	9 de mayo	715.250	116,5
1964	14 de julio	1.697.311	137,3
1973	24 de octubre	2.855.065	68,2

Fuente: Saldarriaga (2000: 82).

Este crecimiento de la población va acompañado por una expansión amorfa y desordenada de la ciudad, cuya dinámica de ocupación espontanea del territorio, fue estimulada fundamentalmente por los fenómenos migratorios de mediados del siglo xx. Bogotá comenzaba a estructurarse como una ciudad dispersa, con muchos barrios alejados o aislados del centro de la ciudad, de los núcleos de actividad comercial, industrial, administrativa y de los centros educativos (Saldarriaga, 2000).

Mapa 1



En el mapa 1 se puede obtener una imagen de la dinámica de crecimiento de la ciudad a partir de su área urbanizada, desde principios de siglo, cuando su patrón de crecimiento era lineal en el sentido norte-sur, hasta 1980, fecha para la cual Bogotá ya ha experimentado un crecimiento importante hacia el suroriente y occidente.

La expansión no planificada de la ciudad, y la desarticulación de sus zonas estimulada por el sistema de transporte imperante y por las formas de ocupación y urbanización, planteaban la necesidad de construir un modelo urbanístico que guiara el desarrollo en el territorio de la ciudad. La formulación del Plan Piloto por Le Corbusier constituye la primera respuesta formal a este fenómeno.

2. Le Corbusier y la ciudad moderna en Bogotá

El auge del urbanismo moderno y de la planeación urbana en Bogotá está marcado por la aparición del Plan Piloto de Le Corbusier (Decreto 185 de 1951), el cual, a pesar de no haber sido ejecutado, demostró a lo largo de su preparación las tendencias de crecimiento desorganizado de la ciudad, lo que se reflejaría en el paulatino surgimiento de la "ciudad informal" jalonada principalmente por el sistema de transporte urbano y su organización característica. En este punto se destacarán los aspectos más significativos del plan piloto para el caso de la movilidad bogotana en el contexto de la planeación física de la ciudad.

Desde los años veinte las autoridades municipales reconocían la importancia de un plan urbanístico que permitiera a Bogotá controlar su crecimiento y sus cambios internos; en consecuencia, en 1923 se elabora el plano Bogotá Futuro, que daría paso más tarde a los proyectos urbanos de Karl Brunner, los planes de la administración Soto-Bateman–1944–, de la Sociedad Colombiana de Arquitectos –1945– y el de la revista Proa –plan vial, 1946–, para concluir con los trabajos de Le Corbusier en 1951 –plan piloto– y de Wiener y Sert –plan regulador– en 1953, que fueron aprobados y adoptados por el distrito como modelo de construcción de ciudad a seguir⁴⁴.

El plan piloto o plan director, elaborado por el urbanista Charles Edouard Jeanneret (Le Corbusier), planteaba un modelo general de ciudad que más tarde sería traducido en el Plan Regulador preparado y confeccionado por los consultores José Luis Sert y Paul Lester Wiener. Entre los propósitos principales del plan piloto estaba evitar esa estructura de barrios alejados y desarticulados del centro que se estaba consolidando en ese momento, de manera que se lograra una ciudad menos extensa y más compacta. Se estableció un perímetro urbano con proyecciones de crecimiento limitado a 50 años⁴⁵;

⁴⁴ Ibíd.

Para el cálculo del perímetro urbano hacia el cual la ciudad se expandiría se proyectó una población de apenas 2.000.000 de personas para el año 2000. Se decía que al

también se definió una estructura que facilitara la circulación y articulación o conexión entre los distintos lugares de trabajo, vivienda y recreación, según una de las máximas fundamentales del urbanismo moderno: *habitar, trabajar, cultivar el cuerpo y el espíritu y circular* (Hernández, 2004). El crecimiento de la ciudad, de acuerdo con el plan, debía encaminarse linealmente en el sentido norte-sur, según el perímetro establecido, y muy poco hacia la parte occidental de la ciudad, por lo que la carrera 30 se pensó como una barrera al crecimiento en dicha dirección (Saldarriaga, 2000).

El plan piloto, pese a haberse adoptado en 1951, recibió fuertes críticas de los urbanistas locales, dada la información censal, de tránsito, los estudios económicos, topográficos y geológicos en los cuales se basó su elaboración. Se consideraba muy difícil plasmar en la realidad el modelo elaborado por Le Corbusier, en la medida que no se ajustaba a la dinámica poblacional, ambiental, social y económica que se desarrollaba en la ciudad. Efectivamente, este diseño de ciudad no podría materializarse en la realidad a pesar de las medidas implementadas. En parte por ello, en el mismo año se elabora el plan para Bogotá de Currie, el cual constituye un intento por complementar el plan regulador cuyas propuestas de construcción física de la ciudad habían dejado de lado las problemáticas administrativas, fiscal y de servicios públicos, que este plan abordaba (Del Castillo, et ál., 2008).

El crecimiento exponencial de la población por encima de los cálculos realizados y la proliferación de barrios en zonas alejadas construidos por urbanizadores y constructores ilegales, lo que Le Corbusier había señalado como el "éxito de la ciudad informal" (Hernández, 2004), seguirían estimulando el crecimiento desordenado de Bogotá, por lo que los urbanizadores, junto con las autoridades de municipios aledaños a la capital, quienes les otorgaban los permisos, continuaban vendiendo lotes alejados del centro, lo que dificultaba cualquier control o regulación al crecimiento de la ciudad (Saldarriaga, 2000).

En la perspectiva de este plan, el carro particular y un sistema de transporte público basado en buses permitirían una movilidad eficiente dentro del sistema vial diseñado⁴⁶. Probablemente las proyecciones en cuanto a población y vehículos⁴⁷, al no plantear problemas como congestión vehicular y al establecer una baja demanda de transporte, no hacían necesaria la presencia de un gran sistema de transporte masivo.

estar Bogotá enclavada en la montaña y alejada de los mares, su desarrollo industrial y comercial iba a verse limitado y que se constituiría más bien una ciudad de carácter administrativo.

⁴⁶ Ibíd.

⁴⁷ Se proyectaban, a 50 años, 20.000 automóviles.

2.1. Sistema vial

El plan piloto ofreció una propuesta de red vial para la cual se realizó un *Estudio del tráfico de vehículos del Plan Regulador de Bogotá*, que en principio garantizaría un rápido desplazamiento desde cualquier punto de la ciudad. Empleó las 7-V como sistema de clasificación vial, el cual iba de vías Vo de gran capacidad a vías V7 de carácter peatonal. Cada categoría de vía implicaba una "función, capacidad y velocidad", las cuales le servirían de base para jerarquizar y organizar la red vial. De acuerdo con el plan, las vías de enlace regional serían las V1, vías de tránsito rápido las V-2, vías de delimitación de sector (V-3), vías de penetración a los sectores (V-4), vías de repartición a la habitación (V-5) (Saldarriaga, 2000).

El modelo de las 7 vías que se desarrolló en el plan urbano, uno de los cuatro planes que componían el plan de Le Corbusier⁴⁸, ha tenido gran impacto en los planes y diseños viales de la ciudad, en cuanto estrategia de movilidad que se convierte en directriz para la construcción y funcionamiento de la infraestructura vial de la ciudad. Se pueden mencionar los casos del Plan Piloto Distrital de 1957-1958, desarrollado por la oficina de Planeación Distrital, luego del fin del gobierno de Rojas Pinilla, así como el Plan Vial Piloto del Distrito Especial de 1961.

El modelo vial se adoptó mediante el Decreto 185 del 5 de abril de 1951⁴⁹. En el artículo 42 de este decreto se establecen las categorías en que queda dividida la red vial y las obras que debían realizarse para terminar su estructura:

- Vías de enlace regional (V-1): la avenida Cundinamarca en toda su extensión, la avenida del Centenario, la futura avenida de Oriente, desde su intersección con la avenida Cundinamarca hacia el oriente.
- Vías de tránsito rápido norte-sur (V-2): la avenida Caracas en toda su extensión urbana; las carreras 7 y 13, desde la Plazuela de San Martín hacia el norte; la avenida del Libertador o carrera 10, desde la Plazuela de San Martín hacia el sur; la carrera 4 y su prolongación hacia el sur, desde su intersección con la calle 26, prolongada según el Plan Piloto, hasta su intersección con la futura avenida de Oriente.
- Vías de tránsito rápido este-oeste (V-2): la calle 6 o avenida de los Comuneros, entre la carrera 4 y Puente Aranda; la avenida Jiménez de Quesada y su prolongación en la avenida de Colón, desde la carrera 4

⁴⁸ *Plan Regional*, el cual plantea el concepto de ciudad-región; *Plan metropolitano*, que plantea el problema de las densidades poblacionales y su manejo; *Plan urbano*, donde se propone el modelo de las 7 vías, y *Plan del Centro Cívico*, que define los lugares emblemáticos de la ciudad y sus funciones relativas al ejercicio de la democracia (Hernández, 2004).

⁴⁹ Probablemente, como se argumenta en la exposición de motivos, por la urgente necesidad de un plan que regule el crecimiento de la ciudad, que la organice y mejore sus servicios públicos.

hasta la Avenida Cundinamarca; la calle 26 y su prolongación según el plan piloto, desde la carrera 4 hasta la avenida Cundinamarca; la avenida de las Américas, desde su intersección con la calle 26 hacia el occidente.

- Vías de delimitación de sector (V-3), que servían de conexión entre las vías de tránsito rápido norte-sur (V-2) y que dividirán las zonas en sectores. Dichas vías serán definidas por la Oficina del Plan Regulador, según las normas del Plan Piloto.
- Vías de penetración a los sectores (V-4), que servían de conexión entre las vías de delimitación (V-3), y que servirán también de penetración a los referidos sectores. Dichas vías serán definidas por la Oficina del Plan Regulador, según las normas del Plan Piloto.
- Vías de repartición a la habitación (V-5), que establecían el contacto entre la habitación y las vías de penetración a los sectores (V-4). Dichas vías serán definidas por la Oficina del Plan Regulador, según las normas del Plan Piloto⁵⁰.

En este artículo se establece además que estas vías, en su trayecto, deberán estar complementadas con estacionamientos por fuera de ellas; aspecto fundamental para la movilidad, en la medida que evita el entorpecimiento del tráfico que ocasiona el parqueo de automotores sobre las vías, especialmente en sitios de alta densidad vehicular como el centro de la ciudad.

2.2 La ruptura con el plan piloto

Como se señaló anteriormente, el plan piloto generó algunas resistencias de urbanistas locales, debido a su aparente inaplicabilidad en la resolución de las problemáticas urbanas y, más aún, por su débil fundamentación en las realidades locales.

Posteriormente, en 1953, durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, se ejecutaron obras de infraestructura que generaron una ruptura aún mayor con las propuestas urbanísticas consignadas en estos planes. Así, la creación del Centro Administrativo Oficial –cuya construcción se inició en 1955–, donde se reunirían las entidades administrativas del Estado, como la construcción del aeropuerto internacional, implicaron la ampliación de la calle 26, sobrepasando el límite de la carrera 30, y por ende incentivando el crecimiento de la ciudad hacia el occidente, fenómeno que estos planes pretendían evitar, en tanto que el diseño establecido sugería el crecimiento en el eje norte-sur. A su vez, la construcción de la autopista norte, finalizada en 1956, y la autopista sur abrieron espacios al norte y sur de Bogotá para nuevos procesos de urbanización.

⁵⁰ Concejo de Bogotá, Anales del Concejo, Decreto 185 de 1951.

Finalmente, y como uno de los factores de impacto más significativos en el crecimiento y expansión de Bogotá, la constitución del Distrito Especial de Bogotá, a través del Decreto Legislativo 3640 de 1954 que adicionaba los municipios de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba y Usaquén al actual perímetro municipal, dio fin a la idea de una ciudad compacta planteada en el modelo de Le Corbusier (Museo de Desarrollo Urbano, 2000: 83), lo que allanó el camino hacia nuevas alternativas de planeación local y nuevos modelos de ciudad.

3. Del tranvía a los buses: transformaciones en la movilidad de una metrópoli naciente

3.1. El fin del tranvía, 1948-1951

Antecedentes

En 1884, un grupo de empresarios norteamericanos obtuvo la autorización del Estado de Cundinamarca para establecer un servicio de ferrocarriles urbanos dedicados al transporte interurbano principalmente, y en menor medida al transporte interno de la ciudad. Así, fundaron la empresa privada Bogotá City Railway Company, que funcionaba desde Nueva York y administraba el tranvía de la ciudad.

El tranvía comenzó como un sistema de carros de tracción animal y rieles de madera que paulatinamente se fueron extendiendo a lo largo de la ciudad, constituyéndose en el sistema de transporte municipal más importante de la primera mitad del siglo xx. Este sistema tiene la característica de haber jalonado el crecimiento y urbanización de la ciudad en sentido centro- norte, debido a que la primera línea o ruta que se fundó hacía el recorrido desde la Plaza de Bolívar hasta San Diego por la Calle Real (carrera Séptima) y allí tomaba el Camino Nuevo (carrera 13) hasta Chapinero (Rodríguez y Núñez, 2003).

A partir de 1894, se presentan quejas de los usuarios quienes exigen la extensión de la ruta hacía el barrio las Cruces, y la apertura de una nueva entre San Victorino y Egipto. Estas demandas, sumadas a la demora en los trayectos, la necesidad de ajustar ciertas tarifas, lo tumultuoso de los viajes, el mal estado de algunos rieles y un trasfondo político nacional que tiene lugar por la separación de Panamá, desata, en 1910, un rechazo público generalizado entre los ciudadanos quienes se niegan a usar el servicio; las expresiones populares de protesta van desde carteles hasta revueltas y pedreas callejeras. En este mismo año, el municipio emprende acciones legales contra la empresa por el incumplimiento de ciertas obligaciones contractuales, a lo que la empresa responde precariamente. Ante tal situación, el municipio decide comprar la empresa que en adelante se llamará Tranvía Municipal (Rodríguez y Núñez, 2003).

El estado de los carros y los rieles pertenecientes a la empresa no era el mejor; sin embargo, ya existía una línea eléctrica que iba de la Plaza Santander hasta la calle 26. Así, entre 1910 y 1923, los esfuerzos de la administración de la empresa se orientaron hacia la eliminación de la tracción animal, electrificando las líneas existentes, y la creación de nuevas líneas hacía el sur de la ciudad. En términos generales, este periodo refleja un crecimiento constante de la capacidad movilizadora de la empresa, y es considerado por los estudiosos del tranvía como su periodo de "esplendor" (Montezuma, 2008).

Tabla 2. Pasajeros transportados, 1910-1923					
Año	Pasajeros transportados	Habitantes de Bogotá	Promedio de carros en servicio		
1910	877.843				
1911	3.547.168		27		
1912	3.887.373	121.257	29		
1913	4.566.892		30		
1914	5.325.884		31		
1915	5.480.462		33		
1916	6.064.587		35		
1917	6.905.521		33		
1918	6.895.730	143.994	33		
1919	8.035.041	151.262	34		
1920	10.176.133	157.766	30		
1921	10.413.790.	164.550	30		
1922	11.916.066	171.626	36		
1923	12.666.194	179.006	41		

Fuente: Tranvía Municipal de Bogotá, informe de la gerencia 1920, Bogotá, casa editorial de Arboleda y Valencia, 1921. Contraloría municipal, Anuario Municipal de Estadística, Bogotá, s.p.i.,N° 3, julio de 1943, p.98.81

Como se observa en la tabla 2, entre 1910 y 1923, tanto el número de pasajeros transportados como el de carros en servicio aumentaron de manera constante, lo que significó para la ciudad una oferta de transporte significativa.

Este periodo de esplendor también se refleja en un proceso importante de expansión de rutas:

1910. Tres rutas:

Bogotá-Chapinero

Cementerio-Plaza de Bolívar

Plaza de Bolívar.-Estación de la Sabana.

1920. Siete rutas:

Chapinero-Plaza de Bolívar

Chapinero carrera 13- carrera 7 hasta Av. Chile

⁵¹ Tomado de: Baquero y Núñez (2003).

Ruta central 1: Cementerio Central- San Cristóbal (por la carrera 7 hacia el sur)

Ruta central 2: Cementerio (por la carrera 13)

Ruta occidente-norte: Paiba (cerca a la carrera 30)- San Diego

Ruta occidente-sur: Paiba- Las Cruces

Ruta Alameda y carrera 10: Cementerio Central- carrera 10-calle 1b sur

Sin embargo, en el periodo que va de 1924 hasta 1934, la empresa sufre transformaciones determinantes producto de una creciente urbanización, de factores económicos de carácter internacional y el consecuente cambio en su administración y estructura organizativa. Durante esta década, Bogotá experimenta un proceso de crecimiento y urbanización impresionante, debido al naciente proceso de industrialización impulsado por el aumento de las exportaciones, las inversiones extranjeras, los empréstitos, la indemnización por la pérdida de Panamá, y la mano de obra que es atraída desde el campo. Este hecho presenta grandes desafíos al sistema, que comienza a verse afectado por la oferta privada de transporte que se constituye formalmente en 1929 (Montezuma, 2000).

La crisis económica mundial de 1929 impacta la economía colombiana con efectos directos en las empresas nacionales. Los empréstitos internacionales exigen como garantía el producido bruto de las empresas del municipio, por lo que la empresa de acueducto y la del tranvía se fusionan en lo que se llamó Empresas Municipales de Bogotá, mediante Acuerdo 15 de 1929 que delegaba la administración de ambas en los bancos acreedores por un plazo de siete años; vencido este plazo, múltiples acuerdos convienen extender la administración, sin mayor discusión. El siguiente pasaje, extraído de la carta de presentación de un informe técnico, podría dar una idea de la explotación económica a la que fueron sometidas las empresas municipales para el pago de una deuda externa:

Desde 1929, las empresas quedaron encargadas de atender la deuda de un empréstito de 1924, conocido con el nombre de Dillon Read, y en la forma más estricta han venido entregando por tal concepto a la municipalidad la suma de \$383.965,52. Cada año, tanto por capital como por intereses (Concejo de Bogotá, 1942: f.43).

Esta situación crea una empresa incapaz de reinvertir sus propias rentas en mejoras de carros y líneas, lo cual conduce a su deterioro y estancamiento lo que se ve reflejado en una lenta extensión de sus líneas y del número de pasajeros transportados, con algunas variaciones positivas entre 1943 y 1946, debido a la crisis sufrida por las empresas privadas, ante las dificultades para adquirir repuestos en un contexto de guerra mundial. La empresa del tranvía, por el contrario, contaba con reservas de repuestos para la reparación de sus carros, así como con la experticia de su departamento técnico.

La liquidación de la Empresa Municipal del Tranvía de Bogotá

El 9 de abril de 1948 fueron quemados algunos tranvías; este hecho parece alentar a las directivas de la empresa a materializar su política de remplazar los carros de tranvía por buses de gasolina, la cual tiene antecedentes en la compra de 20 buses en 1947.

El gerente de la empresa, Francisco Triana, relató lo sucedido tras los hechos del 9 de abril de 1948:

Quemaron 34 tranvías los muchachos ayudantes de los buses, regaron la gasolina, así lo vieron los mismos conductores. Esto se comprobó pero no se castigó. Y no se hizo porque las cooperativas tenían ayudantes que les ayudaban, no puedo decir quiénes eran exactamente estos concejales. Desde entonces la empresa se vino a menos y las cooperativas tomaron más impulso porque cada vez más dominaban el concejo (Cit. en Rodríguez y Núñez, 2003: 135).

Los hechos del 9 de abril están fuertemente ligados con el fin del tranvía; sin embargo, es necesario señalar que en los años inmediatamente anteriores ya se venían presentando debates políticos, que involucraban los intereses de diferentes sectores, en torno a la posibilidad de liquidar la empresa y transformar el sistema de transporte de la ciudad. En el estudio técnico de 1942 citado anteriormente se revela la precaria situación de la empresa, y además se expone el siguiente conflicto:

Para unos, no es posible terminar de un golpe toda la organización basada en la tracción eléctrica; pero se les objeta que todos los sistemas que la aprovechan son más o menos rígidos. Para otros, el sistema a base de motores de explosión es el más indicado; pero se argumenta que no es posible enfrentarlo a competidores que tienen un mínimo de prestaciones sociales, y a la falta de responsabilidad originada por la diversidad de propietarios, todos ellos de poca capacidad económica." (Concejo de Bogotá, 1942: f.54)

Así queda planteado un debate entre quienes ante la competencia buscan sistemas menos "rígidos" y aquellos que, sin defender el sistema eléctrico, temen competir con organizaciones transportadoras privadas las cuales se mueven en la informalidad del transporte urbano y cuya lógica estaba guiada por un criterio de maximización del beneficio, a costa de una población cada vez más urgida de eficiencia en el transporte.

En 1951 se toma la determinación de acabar con un sistema de transporte que el municipio había mantenido a lo largo de casi medio siglo. A diferencia de la situación que muestra el informe de la empresa en 1942, el cual se citó anteriormente, donde se plantea el debate existente en torno a la continuación o eliminación del tranvía, en 1951 no resultan claros los debates de orden político que enmarcaron el proceso de toma de decisiones sobre el futuro de la empresa del tranvía.

En los años que van de 1943 a 1946, la empresa revela un aumento en su capacidad transportadora, que pasa de 37.544.424 pasajeros en el año 1943, hasta alcanzar un número de 59.751.509 en 1946, lo que implica un crecimiento del 37,2% durante el periodo, con un promedio anual de 12,4%. Este aumento ha sido explicado por las dificultades que tuvieron las empresas de transporte privadas para adquirir repuestos para la reparación de sus carros, mientras que la Empresa del Tranvía contaba con una importante reserva de repuestos y con la experticia de sus técnicos, lo cual facilitó la reparación y el consecuente mantenimiento de un número constante de carros en servicio, que para el mismo periodo se encuentra entre 90 y 93 (Rodríguez y Núñez, 2003).

Sin embargo, en 1948 se presenta una baja importante debido a la quema de los tranvías, pero especialmente a la intensificación de la actividad de las empresas privadas. Con este panorama de declive parcial de la empresa, y a pesar de los buses que se adicionan a su parque automotor entre 1947 y 1949, que estimularon un nuevo crecimiento, los actores políticos terminan argumentando que la competencia a las empresas privadas de transporte no se puede asumir con un sistema que en varias oportunidades fue descrito como inadecuado para el ritmo de crecimiento de la ciudad y en desuso en el resto de los países.

El alcalde de la ciudad en 1951, Fernando Mazuera Villegas, relató en su libro cómo la decisión de eliminar el tranvía fue "autoritaria", a pesar de que, aparentemente, existía un contexto de debate político en torno al tema y una solución aplazada al problema de la productividad y efectividad de la empresa:

Así fue: se echó pavimento, inclusive por encima de los rieles y se pintaron con líneas blancas, que por primera vez se veían en Colombia, las zonas de tránsito. Naturalmente que al lunes siguiente no era necesario que yo me presentara a la Junta de los Tranvías, pues esta batalla yo ya la tenía ganada. La ciudadanía estaba muy contenta con este acto dictatorial, que en realidad lo fue, y del cual no me arrepiento y me siento hoy sumamente satisfecho (Mazuera, 1972).

De esta manera, y aunque él mismo reconoce la existencia de miembros de la junta directiva de la empresa que se oponían a la terminación del sistema de tranvías, se dio término a una etapa en la historia del transporte público en Bogotá, como efecto de la falta de voluntad política en torno al tema y de las cargas económicas que la administración le impuso a la empresa, lo que sin duda afectó su capacidad de auto mejoramiento y de reinversión de los ingresos en el servicio de transporte.

La eliminación del tranvía tuvo como consecuencia permitir el progresivo control de la oferta de transporte por las empresas de transporte colectivo privado. Como se muestra en la tabla 3, las empresas de transporte privado,

que desde años anteriores a la década de los cincuenta venían presentando un crecimiento importante, tras la desaparición del tranvía aumentaron considerablemente su participación en la oferta total de transporte de la ciudad. Las empresas distritales de transporte creadas a mediados de la década del cincuenta, basadas en buses diésel, de gasolina y trolleys, ofrecían un servicio muy pobre que no lograba cubrir gran parte de la demanda existente. Así, para 1960, de 321.604.554 pasajeros transportados en ese año, sólo 49.406.963 –15% del total movilizado— correspondieron a la empresa distrital. En comparación, en 1950, de 145.538.196 pasajeros transportados, 93.927.995 correspondían al transporte privado –64% del total movilizado— y el resto –36%— a la empresa del tranvía.

Tabla 3. Movimiento de pasajeros y número de carros en servicio. Empresas de servicio de transporte público distritales y privadas

Año	Promedio diario de vehículos en servicio	Promedio diario de vehículos en servicios (empresas distritales)	Promedio diario de vehículos en servicios (empresas privadas)	Pasajeros transpor- tados	Pasajeros transpor- tados (empresas distritales)	Pasajeros transportados (empresas privadas)	Promedio diario (empresas distritales y privadas)	Promedio diario (empresas distritales)	Promedio diario (empresas privadas)
1950	602	103	499	145.538.196	51.610.201	93.927.995	398.735	141.398	257.337
1951	784	118	666	144.791.624	48.527.425	96.264.199	396.689	132.952	263.738
1952	860	108	752	183.814.638	51.469.866	132.344.772	503.602	141.013	362.588
1953	1.012	102	910	211.972.030	52.312.718	159.659.312	580.745	143.323	437.423
1954	1.063	104	959	225.444.718	52.447.242	172.997.476	617.657	143.691	473.966
1955	863	87	776	205.554.047	44.513.770	161.040.277	563.162	121.956	441.206
1956	991	178	813	215.856.747	77.936.806	137.919.941	591.388	213.525	377.863
1957	1.291	181	1.110	242.840.630	92.132.286	150.708.344	665.317	252.417	412.900
1958	1.264	112	1.152	259.397.098	66.217.811	193.179.287	710.677	181.419	529.258
1959	1.431	81	1.350	262.552.656	37.237.016	225.315.640	719.322	102.019	617.303
1960	1.708	109	1.599	321.604.554	49.406.963	272.197.591	881.108	135.362	745.747
1961	2.132	113	2.019	375.593.346	48.116.739	327.476.607	1.029.023	131.827	897.196
1962	2.227	104	2.123	390.940.490	46.297.083	344.643.407	1.071.070	126.841	944.229
1963	2.196	108	2.088	396.434.808	45.376.676	351.058.132	1.086.123	124.320	961.803
1964	2.196	104	2.092	406.607.475	43.809.526	362.797.949	1.113.993	120.026	993.967
1965	2.289	83	2.206	436.574.400	37.770.096	398.804.304	1.196.094	103.480	1.092.615
1966	2.490	77	2.413	515.205.137	33.575.872	481.629.265	1.411.521	91.989	1.319.532
1967	2.680	77	2.603	585.961.831	34.084.368	551.877.463	1.605.375	93.382	1.511.993
Fuente	Fuente: Estadísticas históricas de Santafé de Bogotá. C: 1950-1999.								

La marcada ausencia de políticas a largo plazo orientadas a la constitución de nuevos sistemas de transporte durante esta década y el desarrollo de políticas regulatorias fallidas de años posteriores tenderían a privilegiar el sistema de buses privados. Así, a pesar de la necesidad de construcción de un gran sistema de transporte masivo que se planteaba en algunos estudios⁵²,

⁵² Entre ellos, los estudios de la firma extranjera de ingenieros Seelye, Stevenson, Value & Knecht –firma a la cual se remitió el Plan regulador de Wiener y Sert para su revisión–, y el plan vial de la SAC, que en 1946 propone un tren de cercanías.

dada la dinámica de crecimiento de la ciudad, las políticas en materia de sistemas de transporte estuvieron orientadas fundamentalmente a la implementación de buses diésel y *trolleys*.

3.2. Surgimiento de las empresas distritales de transporte

En 1951, cuando se da por terminado el tranvía, la empresa logra movilizar 48.527.425 pasajeros, que correspondían al 33% del total transportado por las empresas de servicio público; en ese año Bogotá tenía una población cercana a los 715.250 habitantes. Para este año las empresas de transporte privado dominarían la mayor parte de la demanda de transporte público con un 67% del total movilizado (ver tabla 3).

Las empresas municipales del tranvía y de buses de Bogotá en 1952 continuaron operando con los buses que tenían a su disposición, cuya flotilla había sido aumentada en 1947 cuando se realizaron nuevas compras. Esto duró hasta el 18 de mayo de 1956 cuando se conformó una junta directiva provisional que sería encargada de administrar el sector transporte, hasta que se lograra conformar la Empresa de Buses del Distrito Especial de Bogotá (Rodríguez y Núñez, 2003).

En este período la empresa debía enfrentarse a un creciente aumento de la demanda de transporte dado el dramático cambio poblacional y el crecimiento hacia la periferia de la ciudad. El transporte colectivo privado, aunque con una participación importante y en constante crecimiento, no alcanzaba a cubrir todas las necesidades de transporte por lo que se hacía fundamental la participación de la empresa del Distrito para cubrir esta demanda. En 1954 existía un promedio diario de 1.063 buses en servicio, de los cuales solo un promedio de 104 vehículos entre buses y *trollys* pertenecía a la empresa del municipio (ver tabla 2), lo que impedía cubrir satisfactoriamente la demanda de transporte que presentaba la ciudad (Rodríguez y Núñez, 2003).

En 1955 la empresa de transporte del Distrito introduce una nueva flota de buses, de procedencia rusa y alemana. La empresa realizó además un convenio con Alemania para la asistencia técnica, reparación y mantenimiento de los buses que desde hacía varios años estaban inmovilizados. Así, durante toda la década logró mantener una flota de buses que varió entre 100 y 180 vehículos al año, supliendo una parte importante de la demanda de pasajeros de la ciudad –aproximadamente entre el 20% y el 37%–. No obstante, frente al crecimiento de la población, no podría cubrir por completo la demanda de todos los sectores de la ciudad, lo cual hacía de las empresas de servicio privado organizaciones cada vez más fuertes⁵³.

La expansión de la demanda como consecuencia de la proliferación de barrios ilegales, los nuevos frentes de urbanización abiertos con las construc-

ciones de nuevas avenidas y la anexión de los municipios circundantes de la ciudad le imponía nuevos desafíos a la empresa que por su estructura interna no podría cubrir; entonces, se dio paso a las empresa privadas.

La Empresa Distrital de Transportes Urbanos

En julio de 1958, por medio del Decreto 529 se estableció la Empresa de Buses de Bogotá D.E. Esta entidad era de carácter público, de administración descentralizada y de naturaleza industrial y comercial. Esta empresa tuvo una vida corta, dado que en febrero de 1959 se cambió por la denominada Empresa Distrital de Transportes Urbanos (EDTU)⁸³, la cual para 1960 contaba con 109 buses en servicio, que transportaban en promedio 135.361 pasajeros diarios (ver tabla 3).

Para 1962, el sistema de buses de la EDTU estaba compuesto por 87 buses diésel y 25 trolleys; estos últimos fueron adquiridos mediante un intercambio con Rusia, en el cual se canceló su valor con café, debido a la importante presencia financiera que adquirió la Federación Nacional de Cafeteros en la empresa, lo cual se constituye en una de las pocas referencias a la empresa encontradas en los acuerdos expedidos por el Concejo durante inicios de la década de 1960. El pasivo adquirido por la empresa en esta clase de negociaciones, vuelvió a poner a la única empresa transportadora del Distrito en una situación financiera compleja.

Tabla 4. Rutas que cubría la EDTU en 1962.				
Ruta N°	Nombre	Buses en servicio		
1	Las Ferias- Las Cruces	11		
3	Country Club-La Fragua	12		
4	Centro Nariño-San Cristóbal	12		
5	Rionegro-San Isidro	9		
6	Ospina Pérez-Ciudad Universitaria	12		
7	Punte Aranda-20 de Julio	12		
8	12 de Octubre-La Hortúa	16		
9	Centro Nariño-La Hortúa	8		
10	Barrio Boyacá-Quiroga	12		
11	Fontibón-Las Cruces	3		
13	Centro Nariño-San Carlos	10		

Fuente: Informe de la junta directiva y la gerencia al Concejo de Bogotá (cit. en Rodríguez y Núñez, 2003: 195).

De acuerdo con las rutas demarcadas, los sectores más favorecidos por la política en materia de transporte eran: centro (La Hortúa, Las Cruces), occidente (Ciudad Universitaria, Centro Nariño, 7 de Agosto, barrio Cundinamarca, Las Ferias, 12 de Octubre), sur-occidente (Paiba, Ricaurte, barrio Cundinamarca, Ospina Pérez, Puente Aranda, La Fragua, Fontibón). Esto implicaba que la demanda de transporte de la zona sur-oriental, de mayor

crecimiento durante la época, quedaba a cargo de las empresas privadas, lo que permitió su predominio frente a la empresa distrital y su posterior oferta masiva a todas las zonas de la ciudad.

En el mismo año de creación de la empresa se implementa la Ley 15 de 1959 sobre "intervención del Estado en el transporte" y "creación del Fondo de Subsidio de Transporte", por medio de la cual se buscaba favorecer a los trabajadores otorgándoles subsidios de transporte. En cuanto a los sistemas de transporte, se buscaba "organizar y patrocinar" empresas públicas, privadas o mixtas, regulando tarifas y servicios de movilización de pasajeros. Con esta medida se afectó tanto a los usuarios de servicios de transporte público y privado, como la dinámica interna de las empresas transportadoras; así se verá con detenimiento más adelante.

Uno de los principales efectos de esta medida fue que el establecimiento de las tarifas costeables, mediante un cálculo realista costo-beneficio, se vio distorsionado por el subsidio, lo que impidió que los ingresos obtenidos, tanto por los pasajeros como por el fondo, no compensaran los costos reales del funcionamiento del sistema (Rodríguez y Núñez, 2003). Por esa razón, como se puede apreciar en los informes del departamento de estadística de la empresa, el costo de movilización de pasajeros siempre va a superar al ingreso que se recibe por concepto de pasajes.

3.3. Surgimiento de las empresas privadas de transporte colectivo urbano

Origen del sistema privado de transporte urbano: el autobús y el proceso de urbanización ilegal en Bogotá

Hacia la segunda década del siglo xx, la ciudad comienza a desbordarse sobre distintos frentes y más allá de los márgenes trazados por las redes del tranvía⁵⁴. La ciudad padece un proceso de proliferación de barrios populares ilegales, ubicados a dos o cuatro kilómetros de distancia de los rieles del tranvía, lo cual acelera el crecimiento del perímetro urbano. El nacimiento de nuevos barrios por fuera de los límites establecidos no hubiese sido posible sin la introducción del sistema de buses privados de transporte público (Montezuma, 2000), que les brindaría a los nuevos barrios comunicación con el centro y otros lugares de la ciudad.

Según Montezuma, "el origen del sistema privado de autobuses está estrechamente ligado a la creación dispersa de barrios obreros construidos desde los años veinte, en su mayoría de forma ilícita por fuera de la ciudad lineal"55.

Que hasta ese momento, dada la carencia de otros medios rápidos de transporte, se constituía, junto con los trazados del sistema regional férreo, en el límite al crecimiento de la ciudad.

^{55 61,4%} del espacio urbanizado entre 1910 y 1930 corresponde a barrios obreros.

En conjunción con la fuerte demanda de vivienda, la falta de regulación del mercado del suelo urbano y periurbano y de control sobre los constructores y parceladores ilegales, los autobuses privados fueron fundamentales en el proceso de urbanización ilegal no planificado de la ciudad, con base en el cual se ha ocupado más de la mitad del actual territorio de Bogotá⁵⁶. Montezuma afirma que si el tranvía y los trazados del sistema regional férreo constituyeron la forma de ciudad lineal, el sistema de buses privados llevaría a la constitución de "una ciudad atomizada, de forma tentacular y de baja densidad"⁵⁷ (Montezuma, 2000) (ver mapa 1).

La relación entre los procesos de constitución, consolidación y crecimiento del sistema de transporte de buses privados y la urbanización acelerada es indisoluble y recíproca, en la medida en que el proceso de expansión del área urbana y la consiguiente necesidad de desplazamientos dependían de la oferta de rutas de las empresas privadas. A la vez, estas encuentran en dicho proceso un acelerador de su consolidación y crecimiento, muy por encima de las empresas estatales. Este hecho se reflejaba en la estrecha relación entre urbanizadores y transportistas, que en algunos casos eran uno solo⁵⁸.

La falta de políticas en contra de la urbanización ilegal, a pesar de algunas normatividades implementadas posteriormente (Montezuma, 2000), y el poco esfuerzo de las administraciones locales en la constitución de un servicio público de transporte eficiente, permitió la consolidación del servicio de buses privados como la alternativa más importante de transporte en la ciudad.

La constitución de las primeras empresas de transporte particular.

Hacia 1921 se inaugura una ruta entre la Plaza de Bolívar y Chapinero, la cual era cubierta por un bus denominado Ricaurte. Tan solo unos días antes se había dado inicio a unos viajes intermunicipales con destino a Tunja, los cuales eran realizados por otro bus llamado Franklin, que también partía de la Plaza de Bolívar (Castañeda, 1997). Estos constituyen las primeras iniciati-

Proceso que a pesar del establecimiento de normatividades al respecto, que han tratado de dar orden al desarrollo y crecimiento de la ciudad, –entre ellas los distintos proyectos urbanísticos implementados a mediados del siglo XX, iniciados con el trabajo de Le Corbusier– no ha sido suficiente frente al poder de los intereses particulares, que ejercen una fuerte influencia en los niveles de gobierno local, regional y nacional, y que rompen con todo plan de ordenamiento de la ciudad.

Entre los años veinte y principios de los setenta la ciudad pasa de 150.000 a 2,7 millones de habitantes y de 1.300 a 30.000 hectáreas.

⁵⁸ Algunas de las cooperativas se convirtieron también en constructores, así es posible encontrar barrios como Sidauto, Superbús de Bogotá Ltda. y El Motorista (Montezuma, 2000).

vas de transporte privado alternativo al tranvía. Sin embargo, ambas modalidades, especialmente el bus Ricaurte, tuvieron una corta permanencia, y se unieron al servicio de los viajes Bogotá-Tunja.

Para 1925, Arturo Manrique, uno de los primeros empresarios del transporte, importa unos pocos buses de Estados Unidos con el interés de cubrir la misma ruta que pretendió cubrir el bus Ricaurte (Plaza de Bolívar-Chapinero). Sin embargo, encontró grandes dificultades para obtener un permiso de circulación, debido a que el tranvía ostentaba el monopolio del transporte en la ciudad. Finalmente, los buses de Manrique logran circular luego de algunos inconvenientes debido al carácter ilegal del hecho establecido por el Concejo. Los argumentos a favor de la libre empresa y la mejora del servicio de transporte fueron determinantes para romper con el monopolio del tranvía (Castañeda, 1997).

Con la introducción de los buses de Manrique, el Concejo decide instalar carrocerías construidas en los talleres de la empresa del tranvía, sobre chasises de camión, y así generar un servicio de buses complementario al tranvía. En 1927 la empresa importa 20 buses, con el fin de afianzar su posición frente a los buses privados.

Ya para 1926, aunque con un periodo de vida muy breve dada la reglamentación establecida y las presiones ejercidas por los dirigentes del tranvía, se constituyó la primera compañía privada de autobuses urbanos (Corredor, cit. en Montezuma, 2000).

En sus inicios no existía organización alguna en cuanto a su circulación y existía mucha flexibilidad en los recorridos. Sin embargo, a finales de los años veinte se da un paso en su organización creando las primeras rutas, aunque su carácter no era estricto. Las rutas establecidas fueron:

[...] en el sentido sur-norte, sobre las carreras 7 y 13 partiendo de la calle 26 hacia los barrios Unidos del norte, en el sentido oriente-occidente, sobre la calle 13 y su continuación a lo largo de la avenida Colón hacia los barrios Paiba y el Ricaurte; en el sentido norte-sur: sobre la carrera 13 –camino de Tunjuelito– hacia los barrios Olaya Herrera y Luna Park (cit. en Montezuma, 2000: 33).

En 1934, de manera mucho más formal, se constituye la Cooperativa de Buses Ltda. con 77 propietarios de 126 autobuses. Entre los fines de la cooperativa estaba "poseer y administrar rutas, intermediar entre las instituciones locales y nacionales, y comercializar combustibles, repuestos, lubricantes, etc" (cit. en Montezuma, 2000: 33). En 1936, producto de la deserción de un grupo de propietarios de esta cooperativa se funda la Cooperativa de Lubricantes y Transportes Ltda., también conocida como Buses del Olaya⁵⁹, que

⁵⁹ Al conservar, luego de esta separación, la ruta Olaya Herrera-7 de Agosto, se le conocía también con este nombre.

en 1939 se convertiría en la Asociación Cooperativa de Transporte Urbano. Y más adelante, se unirían a ellas la Unión Urbana de Transportes en 1939, la Unión Comercial de Transportes en 1940, Transportes Santa Lucía y Flotas Usaquén y Fontibón en 1945 (Montezuma, 2000).

Tabla 5. Rutas de buses en 1938

Rutas de la Asociación de Transportadores Urbanos:

Rutas que llevan del sur oriente (barrio Olaya Herrera) a Chapinero. Terminales en el barrio El Retiro, Barrios Unidos y barrio La Providencia.

Rutas de la Cooperativa de Buses:

Paiba-Av. Gaitán-Santa Sofía Ricaurte-Barrios Unidos Puente Aranda-San Cristóbal Alfonso López- 20 de Julio Tejada-Santander

Fuente: Transporte público, regulación y estado en Bogotá 1882-1980. Tomado de: *Guía Ilustrada de Colombia 1938*.

Una característica importante de estas primeras cooperativas era que sus ingresos no dependían de lo recaudado por los buses en su actividad diaria, sino de los aportes fijos establecidos a cada uno de sus afiliados. Los propietarios de buses, al afiliarse a la cooperativa, debían comprar un número de acciones en proporción al número de vehículos inscritos y luego tenían que pagar mensualmente la llamada "cuota de rodamiento" por cada uno de estos vehículos, la cual se les cobraba por el usufructo de las rutas de la empresa. A pesar de estos aportes, las cooperativas se desentendían de la gestión de los vehículos y de la contratación y remuneración de los conductores que eran competencia y responsabilidad de los propietarios de buses. Este modelo de empresa se consolida a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, manteniéndose prácticamente hasta nuestros días, y ha generado una desarticulación histórica entre la labor de los administradores de las rutas, es decir, las empresas afiliadoras, y los propietarios de los buses (Montezuma, 2000).

Las primeras medidas municipales de regulación de los buses particulares

Dado su crecimiento y la competencia que representaban para el tranvía, se implementaron algunas restricciones a la circulación de los buses privados. Mediante el Decreto 173 de 1927 se restringía la circulación de autobuses, camiones y automóviles en el centro, en el área comprendida entre las carreras 7 y 8 y las calles 11 y 15. Esta restricción no lograría aplicarse sino hasta 1932 mediante el Acuerdo 45.

Desde 1928 los buses comenzaron a pagar impuestos al municipio, debido al usufructo de las vías, que el municipio construía y mantenía con una perspectiva de exclusividad para la empresa municipal. En 1930 se formula la primera medida legal para controlar el funcionamiento de los buses privados, la resolución 3 que impide a los buses transitar por la carrera 13 entre calles 26 y 67; se impartía una multa de \$20 a los infractores.

Para 1935, las rutas del tranvía y de los buses se asemejaban cada vez más. Por medio del Acuerdo 5 del mismo año se establecen horarios para los buses, con el fin de evitar la superposición de rutas. La medida no se hizo seguir a cabalidad, por lo que para 1938 los buses ya transitaban las calles más importantes de la ciudad al lado del tranvía (Montezuma, 2000). A pesar de las medidas, la competencia se hace cada vez más ardua; así, para 1941 se habla ampliamente del tema como una de las causas del debate presentado alrededor de la continuación o eliminación del tranvía (Concejo de Bogotá, 1942: f. 54).

El origen y los primeros años de las empresas transportadoras privadas señalan aspectos cruciales relativos al problema del transporte público, como el incremento de la demanda a consecuencia del crecimiento de la ciudad, la legislación relativa al transporte y las dinámicas político-administrativas que afectaron la oferta de transporte a la ciudadanía. El desarrollo y consolidación de estas empresas durante los años posteriores va a ser cada vez más crucial a la hora de pensar el tema del transporte en Bogotá, lo cual se abordará detalladamente en el capítulo. 6

A continuación se realizará una aproximación al ámbito institucional de la política pública de transporte en sus dimensiones nacional y distrital, con el fin de contextualizar los aspectos que se han venido exponiendo y continuar con su desarrollo.

4. El Estado, el Distrito Capital y las políticas del transporte

4.1. Contexto institucional de la política pública de transporte en Bogotá 1950-2008: entre lo distrital y lo nacional

Durante casi medio siglo de funcionamiento del tranvía, e incluso un poco más, cuando la empresa funciona como un servicio de concesión privada de la Bogotá Railway Company, la regulación del transporte se encontraba a cargo de los ministerios de Fomento y de Gobierno, es decir que se trataba de un asunto del orden nacional. Solo eventualmente se delegaban algunas funciones al municipio respecto al control del transporte.

Cuando la empresa pasa a ser parte del municipio, en 1910, las medidas que se toman de allí en adelante, hasta su terminación definitiva, en 1951, hacen parte del ámbito municipal consolidando así una política de transporte del ámbito local. En 1959, el gobierno nacional vuelve a tomar control sobre el transporte distrital, en un contexto de creciente privatización del servicio, mediante la Ley 15 de 1959 sobre "Intervención del Estado en el

transporte y creación del Fondo de Subsidio de Transporte", con una visión centralista y una orientación por la regulación con fines redistributivos" (Castañeda, 1997).

A partir de aquí, la tensión entre el nivel nacional y el nivel distrital en lo relativo al control y regulación institucional del transporte va a ser la dinámica dominante a lo largo del periodo, lo cual tiene como efecto paradójico una tendencia hacia la desregulación del transporte debido al frecuente cruce de funciones entre las instituciones a cargo; o por el contrario, debido a la precariedad de algunas de éstas al asumir distintas funciones. Uno de los rasgos primordiales del contexto institucional durante el periodo es la desarticulación institucional, problemática que se plantea cuando se formula el Sistema Integrado de Transporte a partir de mediados de la década de los noventa, cuando se apunta no solo hacia la integración de los sistemas de transporte, sino a la integración institucional requerida para su óptimo funcionamiento, administración y regulación.

De lo distrital a lo nacional

El Ministerio de Obras Públicas se crea en 1905 mediante el Decreto 7; se deriva de una reorganización de los tradicionales ministerios de Hacienda y el de Fomento, en que este último queda subsumido bajo el nuevo Ministerio de Obras Públicas "y Fomento".

El Ministerio de Obras Públicas fue la entidad del orden nacional encargada de los temas relativos a la infraestructura y el transporte del país. En sus primeros años se encargó casi exclusivamente de la construcción de ferrocarriles, y también de la construcción de caminos y carreteras, lo que llevó a cambiar su denominación por la de Ministerio de Obras Públicas y Transporte, aunque también se encargó de las minas, la explotación de petróleo y la construcción y mantenimiento de edificaciones en Bogotá.

Posteriormente, hacia finales de la primera mitad de siglo, se creó la División de Transporte y Tarifas, que para 1968 dio paso a la creación del Instituto Nacional de Transporte (Intra) que se encargó de la política en materia de transporte, con mayor independencia del Ministerio, pero conjugando su labor con la de éste en el mismo marco institucional.

Durante el periodo comprendido entre 1960 y 1980, la estructura de la "organización administrativa" del transporte refleja una importante tensión entre el nivel nacional y el distrital. Por un lado, se encuentran algunas políticas descentralizadoras de las entidades del Estado, las cuales tienen lugar a partir del Decreto ley 3133 de 1968, por medio del cual se crean los departamentos administrativos de Planeación, Tránsito y Transportes, Bienestar Social y Acción Comunal. Estos departamentos funcionaban como entidades descentralizadas, que se encontraban a cargo de un director y eran asesoradas por un consejo técnico en la elaboración de programas. El alcalde estaba

facultado para delegar funciones de carácter administrativo a los directores de estos departamentos, y así llevar a cabo el conjunto de la administración distrital. De esta manera, los departamentos que estaban relacionados con el tema de la movilidad distrital eran el de Tránsito y Transporte (DATT) y el de Planeación Distrital (DAPD).

Por otro lado, la particular situación del transporte a nivel nacional en lo relativo a la ausencia de regulación respecto al funcionamiento de las empresas transportadoras de pasajeros, condujo a que el tema del transporte se convirtiera en un asunto de orden nacional.

Desde inicios de la década de los sesenta, en varias ciudades del país, pero especialmente en Bogotá, las empresas y cooperativas transportadoras privadas comenzaron un proceso de expansión significativo, que hizo visible problemas como la asignación de rutas y horarios de servicio, el estado y costo de los equipos, las condiciones de seguridad, las normas de tránsito y demás aspectos del servicio de transporte de pasajeros.

La preocupación del gobierno nacional por la situación del transporte se tradujo en la creación del Instituto Nacional de Transporte (Intra) en 1968 mediante el Decreto 770 y la Corporación Financiera del Transporte (CFT) en 1964, por el Decreto 558 de 1964, dos entidades que se encargaron de la ejecución de la política pública en materia de transporte, así como de los estudios de carácter técnico en el área, que en este periodo van a entrar en auge, pues el transporte comienza a ser visto como uno de los mayores inconvenientes en la construcción de una ciudad moderna y funcional.

De esta manera, el marco institucional de la política pública en materia de transporte va a estar configurado por tres entidades: en el orden nacional el Intra y la Corporación Financiera de Transporte y en el orden distrital el DATT. La tensión entre estos niveles se manifestó en la falta de claridad en la asignación de tareas, especialmente entre el Intra y el DATT.

Esta situación la describe el estudio OAT "Organización administrativa" del Transporte Urbano en Bogotá, de 1974, del Intra el cual contó con la colaboración de una misión holandesa. El estudio realiza una evaluación de la gestión administrativa de las entidades encargadas de la regulación del tránsito. En él encontramos una descripción de la "Organización administrativa" del transporte para 1974, donde se manifiesta que la política tanto nacional como distrital debe resultar de la intervención conjunta de las tres entidades mencionadas. Adicionalmente, el documento señala la necesidad de que las tres entidades encargadas del sector transporte coordinen sus funciones de forma más efectiva.

En el estudio mencionado, se describe al Intra como "el ejecutor nacional de la política gubernamental en el sector transporte" y al DATT como "ejecutor local por delegación expresa del Intra en el alcalde mayor de Bogotá". Sin embargo, es claro al afirmar que debido a la poca claridad respecto a las

tareas de ambas entidades "surgen una serie de tareas sobre las cuales existe un vacío en cuanto a su normalización y control". Aquí se evidencia la tensión que mencionábamos entre lo nacional y lo local a propósito de la política pública en materia de transporte en Bogotá.

En cuanto a la Corporación Financiera del Transporte, encontramos que sus funciones se remiten al orden nacional, en lo relativo a la financiación de equipos y asesoría a empresas respecto a los costos y formas de amortización de los mismos. Sus funciones eran más delimitadas respecto al Intra y al DATT, mientras que entre estas dos últimas, las cuales estaban directamente relacionadas con el funcionamiento de las empresas, surgía una descoordinación mayor.

A continuación se hace una breve reseña de cada una de las entidades que durante el periodo comprendido entre 1960 y 1990 participaron del diseño e implementación de las políticas públicas de transporte y que a partir de 1990 vuelven a retomar el escenario distrital a causa del proceso de descentralización político administrativa que se inició durante dicha década en el país.

4.2. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte

En 1926 se crea una entidad encargada de controlar el tráfico vehicular de la ciudad, la cual se denominaba "Circulación y Tránsito". Sin embargo, esta era una dependencia de la Policía, y no se encontraba articulada directamente al tema del transporte en la ciudad.

Para 1936 la entidad queda a cargo de la Secretaría de Gobierno, y se crean las primeras normas destinadas a la regulación del tránsito de la ciudad de Bogotá. Sólo hasta 1954 se crea la Secretaría de Tránsito, con funciones como "vigilar, regular y organizar el tránsito capitalino". Finalmente, por medio de la Ley 16 de 1963, se le otorgan funciones como: "enseñanza automotriz, organización de peatones, conductores y vehículos de servicio público, privado y particular de la ciudad de Bogotá" (Departamento Administrativo del Servicio Civil).

En 1976, luego de la transformación de la secretaría en departamento administrativo se dicta el estatuto orgánico del DATT por medio del Acuerdo 11 del mismo año. Allí queda estipulado que: "El DATT tiene por objeto la organización y control del tránsito de vehículos y personas, el control de servicios de transporte terrestre automotor en la ciudad de Bogotá y la enseñanza a la ciudadanía de las normas sobre el tránsito de vehículos, derechos y deberes de conductores y peatones" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Aunque la función de control del servicio de transporte, que implicaba el control de las empresas prestadoras de dicho servicio, la desempeñaba el DATT junto con el Intra, es claro que el hecho de que sólo hasta 1976 fuera consignada en el estatuto orgánico del departamento, explica en parte la descoordinación entre ambas entidades, como se señaló anteriormente.

Estas son las funciones principales del DATT, las cuales fueron establecidas en el mismo acuerdo:

- Programar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar todas las actividades relacionadas con la política de tránsito y transporte en el Distrito Especial.
- 2. Hacer cumplir las normas del tránsito de vehículos y peatones por las vías públicas; programar y ejecutar campañas de seguridad vial.
- Controlar el normal desenvolvimiento del tránsito de vehículos y peatones e imponer las sanciones del caso por incumplimiento de normas y reglamentos de tránsito.
- 4. Adelantar los trámites administrativos relacionados con la documentación necesaria para que el Instituto Nacional del Transporte procese las licencias de conducción.
- 5. Preparar, tramitar y archivar los documentos correspondientes a los registros de propiedad de los automotores y sus matrículas.
- 6. Estudiar y recomendar al Instituto Nacional del Transporte las rutas urbanas para su clasificación, licitación y adjudicación, así como controlar el uso que de ellas hagan las empresas transportadoras.
- 7. Controlar la prestación de los servicios de transporte y el cumplimiento de tarifas y rutas, informando de las infracciones al Intra.
- 8. Controlar el funcionamiento de las escuelas de enseñanza automovilística y los talleres de reparación de vehículos y taxímetros.

Como se puede ver en los puntos 4, 6, y 7, algunas de las funciones del DATT se encontraban claramente enlazadas con el INTRA, particularmente en lo relativo a las empresas transportadoras, la asignación de rutas y horarios y el cumplimiento de las tarifas.

Las tres entidades tenían como función la realización de estudios de carácter técnico, con el fin de sugerir aspectos importantes a tener en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas; sin embargo, de las tres la que más estudios realizó fue el Intra. Además, es de resaltar que en el aspecto de asignación de rutas y horarios, el DATT era más que un consejero para el Intra. De acuerdo con la información contenida en el estudio citado anteriormente, el DATT era la entidad que se encargaba directamente del tema, aunque era el Intra el que debía tomar tal determinación. Así se puede observar en este pasaje: "El DATT, a partir de las estadísticas y matrículas para cada empresa, establece su capacidad y distribuye cupos con relación a las rutas servidas, teniendo en cuenta la calificación obtenida por la empresa en cuestión" (Intra, 1974: 10).

En cambio, se encuentra un estudio realizado por el Intra (Intra, "Modelo analítico) que propone un modelo analítico de simulación de rutas que buscaba representar el comportamiento real de las rutas de la ciudad en 1969,

con el fin de evaluar su funcionamiento, así como la demanda de transporte a diferentes horas del día.

Lo anterior demuestra que el manejo de un tema directamente relacionado con las empresas transportadoras, como es la asignación de rutas y horarios, era objeto de una confusión administrativa entre el DATT y el Intra. Finalmente, el estudio OAT afirma:

Las actividades de organizar y dar asesoría a las empresas de transporte están establecidas para las tres entidades (DATT, Intra, CFT) y más que una función en sí, es el producto de la función de promoción. Debido a la falta de unidad en los propósitos de las distintas entidades, se originan duplicidades y efectos no constructivos en su aplicación. Aunque fue materia de delegación en el alcalde de Bogotá, ni él, ni el DATT, la han hecho efectiva" (Intra, 1974, 5).

Esta afirmación permite corroborar la existencia de la tensión entre el nivel nacional y el local, de la cual se habló al comienzo.

4.3. Corporación Financiera del Transporte

La CFT se creó en 1964 mediante el Decreto 558 de 1964, "como una sociedad de economía mixta con patrimonio propio y personería jurídica, cuyo mayor accionista sería el Gobierno Nacional". En 1970, por medio del Decreto 508, se aprobaron sus estatutos. La CFT atendía solicitudes de crédito presentadas por las empresas y cooperativas transportadoras para la adquisición de equipos; al mismo tiempo, era la entidad encargada de pagar los subsidios de transporte a los propietarios de los vehículos.

En sus inicios, la CFT trabajó conjuntamente con el gobierno en asuntos como: tarifas, definición de costos, distribución de los recursos del subsidio y programas de reposición de equipos.

En su informe y balance de 1967, la CFT insistía en "la dificultad que implicaba la inexistencia de verdaderas organizaciones empresariales, e inclusive de un mero concepto de empresa" (Corporación Financiera del Transporte, 1967) para el desarrollo de su función financiadora de las empresas y cooperativas transportadoras.

Más adelante se pregunta: "¿cómo irrigar entonces nuestros recursos en forma conjunta, con alcance sectorial, sin contar con una organización empresarial capaz de concebir el respectivo programa de inversión, de motivarlo, formalizarlo y prestar las correspondientes garantías de pago?" (Corporación Financiera del Transporte, 1967).

Según el estudio OAT, la CFT tenía funciones como asesorar empresas en la adquisición de equipos, asesorar al gobierno en temas relativos al subsidio y tarifas, así como la realización de estudios técnicos con el fin de hacer más efectiva su gestión financiadora.

4.4. El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte

El Intra se creó en 1968 mediante el Decreto 770; el artículo 5 establece: "El Intra tendrá como objetivo principal, la planeación, dirección y ejecución de la política del Estado en materia de transporte y tránsito terrestre, en un todo con el Ministerio de Obras públicas y Transporte" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Por medio de los acuerdos 76 de 1971, 156,159 y 207 de 1972 se determina su estructura orgánica y sus funciones internas. El instituto se encontraba organizado en cuatro subdivisiones:

- Ingeniería mecánica y desarrollo.
- Normalización y seguridad.
- Ingeniería civil y de transporte.
- Sistemas de procesamiento y registro de información.

En cuanto al transporte urbano, se encontraba la subdivisión de ingeniería civil y de transporte, la cual contaba con un grupo de transporte urbano que se encargaba de realizar estudios relativos a las rutas, congestión vial, evaluación de capacidades de tráfico, origen y destino de pasajeros, zonas de influencia de las rutas, alternativas y soluciones de servicio. Además, existía el grupo de transporte masivo, que se encargaba de los estudios relacionados con sistemas de transporte masivo.

Así, el instituto se constituyó en la entidad más importante en el desarrollo de la política pública de transporte en el ámbito nacional. En sus inicios se encargó de la elaboración de uno de los estudios sobre el transporte urbano más importantes del período, el estudio ROT sobre la "Organización administrativa" de transporte urbano en Bogotá del año 1969. Con base en el ROT, el gobierno acoge la delegación de funciones, para la administración del transporte, en las autoridades regionales metropolitanas.

En 1974 elabora un segundo estudio sobre la "Organización administrativa" del transporte, denominado OAT, el cual se mencionó anteriormente, en el que se analizan algunos problemas de carácter administrativo y se propone un marco institucional para hacer más efectiva la administración del transporte en el Distrito. El estudio señaló la existencia de un alto grado de desorganización en la acción conjunta de las tres entidades.

El Intra también recomendó la creación del primer Código Nacional de Tránsito. que se expidó en agosto de 1970, y estableció algunas normas relativas al funcionamiento seguro de los vehículos de transporte público urbano.

Estas son algunas de las funciones que le fueron delegadas al instituto, por medio de la reglamentación vigente para la época (decretos 770, 1050, 3130 de 1968, 1421 de 1969 y Estatuto Nacional de Tránsito Terrestre, de 1970):

1. Organizar y asesorar empresas de transporte.

- 2. Clasificar las empresas de acuerdo con los criterios establecidos en el Estatuto Nacional de Tránsito y Transporte.
- 3. Clasificar y determinar las áreas de operación, las rutas y los niveles de servicio y fijar sus condiciones.
- 4. Asignar, modificar, suspender y cancelar áreas de operación, rutas y horarios, mediante concesión o permisos.
- 5. Colaborar con las autoridades competentes para ejercer la vigilancia y control de las firmas y establecimientos comerciales que importen, ensamblen y distribuyan vehículos, partes, repuestos y demás elementos destinados al transporte.
- 6. Reglamentar y controlar el funcionamiento de los terminales de transporte, de acuerdo con las autoridades competentes.
- 7. Propender por la coordinación e integración de los diferentes medios de transporte.
- 8. El Instituto Nacional del Transporte determinará, previo estudio, las necesidades del transporte terrestre automotor y recomendará a las entidades competentes los volúmenes de importación, ensamble y fabricación de equipos y las especificaciones de los mismos con el objeto de garantizar la oportuna reposición y actualización del parque automotor.
- 9. Realizar los estudios para recomendar las necesidades de importación, fabricación, ensamblaje de vehículos, partes y piezas para el normal funcionamiento del parque automotor.
- 10. Fijar y modificar tarifas para el servicio público de transporte en todo el país.
- 11. Realizar por sí mismo o colaborar con los organismos educativos en la tarea de preparar técnicamente las distintas clases de personal del instituto y de las empresas y en general de las personas relacionadas con el transporte.

Como se puede observar, por el carácter de sus funciones generales, el instituto se encontraba comprometido a asumir, por un lado, asuntos de carácter técnico y estudios diagnósticos y, por el otro, asuntos de carácter político, como clasificar las empresas, otorgar rutas, horarios y licencias, así como modificar tarifas, entre otros.

De lo nacional a lo distrital

La década de los noventa se inicia con una transformación significativa del marco institucional a partir del cual se desarrolla la política pública de movilidad. Hacia finales de los ochenta tienen lugar diversas disposiciones legales en materia de tránsito y transporte, algunas de las cuales se caracterizan por su profundidad en el ámbito institucional. Se pueden mencionar la

reforma al Código de Comercio (1989), la cual buscaba impactar las empresas transportadoras, la reforma al Código Nacional de Tránsito (1987), la reestructuración administrativa del Intra (1988) y la política de descentralización administrativa del sector tránsito mediante la delegación de funciones a los municipios (1987), lo que a su vez generó la expedición de estatutos sobre transporte público municipal (Decreto 1066 de 1988), en los cuales se reformulan los criterios de clasificación de las empresas transportadoras a nivel nacional.

El proceso de descentralización político-administrativa que tuvo lugar hacia finales de los ochenta y principios de los noventa en Colombia, por el cual se le otorgaba al municipio un rol clave en el control y planificación de procesos de carácter económico, político y social, se reflejó en el área del transporte y el tránsito. El Estado buscaba entregar a los municipios más competencias que les permitieran una organización y regulación del transporte urbano más eficiente.

Así, mediante el Decreto 80 de 1987 se delegan a los municipios las funciones necesarias para ejercer la planificación del transporte. En términos generales, el municipio quedaba a cargo de definir el parque automotor, fijar las tarifas, un tema que durante las décadas de los sesenta y setenta estuvo a cargo del gobierno nacional; también se le delega la asignación de rutas, cuya actividad en teoría era supervisada por el Intra, aunque en realidad hizo parte de la dinámica municipal, convirtiéndose en uno de los temas más problemáticos con relación al funcionamiento del tráfico; así mismo, sae delegó a las autoridades municipales la oferta de servicio y el control sobre la actividad de las empresas privadas.

Esta medida a su vez provoca la reestructuración del Intra, que en adelante se convierte en un ente supervisor el cual simplemente asesora la actividad de las autoridades municipales. Por su parte, el gobierno nacional "conserva la facultad de orientar a través de las normas generales, las políticas y directrices que permitan el desarrollo del transporte municipal" (Ministerio de Obras Públicas y Transporte), lo que en términos prácticos significó una nueva separación entre los ámbitos nacional y local en lo tocante al diseño e implementación de políticas en materia de transporte, en tanto el municipio retomó funciones de control que se encontraban a cargo del Intra desde su creación en 1968, cuyo fin fue unificar la política de transporte a nivel nacional.

Sin embargo, la autonomía de la STT estaba limitada por el marco legal general establecido por el gobierno nacional a través del Intra. En este nuevo esquema, la función del gobierno nacional a través del Intra, era fijar la reglamentación de los aspectos generales del transporte urbano, con base en los cuales los municipios desarrollaran sus funciones de control y de organización del transporte en la ciudad (Guhl y Pachón, 1992).

El Intra continuaba encargándose de tareas como la expedición de las licencias de conducción, de las escuelas de automovilismo y de la revisión del parque automotor, y actuaba como ente fiscalizador de las entidades de tránsito locales.

En consecuencia, la década del noventa estuvo marcada por una "municipalización" de la política de transporte, y la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) fue la institución que quedó a cargo del control del transporte en Bogotá, al convertirse en la única autoridad en esta materia en 1991 mediante el Decreto 265. ⁶⁰ La STT remplazaba al DATT como ente local responsable del tránsito y del transporte en el Distrito con nuevas competencias y funciones (STT, 2006).

Ya en 1981, la Secretaría de Obras Públicas había recomendado constituir la AUTB: Autoridad Única de Transporte de Bogotá, como un ente capaz de asumir la "coordinación, planeación y gestión de todos los medios de transporte", debido a la diversidad de organismos que estaban a cargo del sector transporte, principal causa de la desorganización. Además señala, a propósito del sector privado del transporte en Bogotá: "El Intra no ha logrado contener el número de empresas, en 10 años se pasó de 22 a 35" (Secretaría de Obras Públicas, 1981).

Mediante el Decreto 265 se establecían los componentes del sector tránsito, transporte y vías encargado de la organización, planificación y gestión en estos aspectos de la ciudad y se definían cada una de sus funciones. El sector estaría en cabeza de la STT y conformado por otras entidades adscritas, vinculadas o relacionadas con el sistema de tránsito, transporte y vías, como: "la Secretaría de Obras Públicas y el Instituto de Desarrollo Urbano, en cuanto cumplieran actividades relacionadas o vinculadas al sistema de tránsito, transporte y vías"; el Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT), como entidad adscrita; y como entidades vinculadas estarían la Empresa Distrital de Transportes Urbanos –que estaba en liquidación–, la Empresa Distrital de Transporte Colectivo S.A. (Metro) y la Terminal de Transporte S.A. Estas entidades conformarían un sistema denominado la Autoridad Única de Tránsito y Transporte (Secretaría de Obras Públicas, 1981).

La Unidad de Transporte Público de la STT era el departamento que tenía la jurisdicción para administrar el transporte público en Bogotá. Contaba con cuatro divisiones: División Legal, la cual, en términos generales, se encargaba de todo lo relativo a las regulaciones y normatividad, actividades como la aplicación, estudios y normalización de las normas vigentes para la época. La División de Rutas, a cargo de realizar estudios para la asignación,

⁶⁰ Sin embargo, con relación al proyecto de la troncal de la Caracas se conforma el Grupo Interinstitucional de Transporte (GIT), compuesto por el DAPD, la ETB y la STT entre otras instituciones.

transformación o cancelación de las mismas, sugerir posibles rutas y mantener un inventario de las mismas, atender las solicitudes para su asignación, entre otras. La División de Costos y Tarifas se encargaba de mantener actualizado el sistema de tarifas e investigar las variaciones en los costos de operación. Y la División de Compañías de Transporte, la cual controlaba la expedición de licencias y el inventario de empresas. En cuanto al control de las empresas, la STT, al parecer, carecía de un programa de seguimiento de su operación, así como de puntos estratégicos para el control de rutas (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 1996).

Se establecieron tarifas diferenciales de acuerdo con el tipo de servicio prestado, como producto del denominado proceso de "ejecutivización" del transporte, el cual tiene como contraparte modalidades de servicio a menor precio para usuarios de bajos ingresos. También se fijó un calendario para el retiro de buses de más de veinte años.

En lo referente al tráfico, la señalización estaba controlada por la Empresa Distrital de Comunicaciones (ETB) desde 1971, y sólo hasta 1991 también queda bajo jurisdicción de la STT (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 1996: 76). Eso demuestra la brecha institucional que existía entre la dimensión del transporte y la del tránsito, que durante este periodo se hizo mucho más notoria debido a la crisis del tráfico capitalino, a causa de un uso irracional de la red vial, el cual, en parte, se debía a la ausencia de una política institucional que integrara la dinámica del transporte con la del tránsito y estas a su vez con el diseño y construcción de la infraestructura vial.

Por otra parte, el 30 de diciembre de 1992, el gobierno del presidente César Gaviria expide el decreto 2171, que reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte. Mediante este decreto se suprime el Intra y se asignan sus funciones a la Dirección General de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte (Alvear, 2008). Con esto se esperaba ampliar las competencias a los municipios, una política más activa y dinámica en el tema del transporte y de la movilidad en las ciudades.

La política impulsada por la STT entre 1993 y 1996 se centra en los siguientes puntos:

- 1. Renovación del parque automotor de buses mediante el otorgamiento de beneficios tarifarios. (Decretos 18 y 19 1995).
- 2. Disminución del número de vehículos de transporte público de menor capacidad. (Decreto 612 de 1993).
- Suspensión de autorización a nuevas empresas y rutas hasta no elaborar un plan de reestructuración de rutas. (Resolución 80 de 1995, Resolución 255 de 1994).
- 4. Restricción del exceso de oferta. (Decreto 716 de 1994, Ley 105 de 1995).

Antes de la creación de la actual Secretaría de Movilidad del Distrito, la STT se reestructuró mediante el Decreto 354 de 2001, en el que se destaca la inclusión de una dirección técnica de pedagogía, dándole una mayor importancia al área de la educación para el mejor manejo y control de tráfico y transporte en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Según la perspectiva del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), la separación de los ámbitos nacional y distrital en 1988 condujo a acciones improvisadas que no contribuyeron a solucionar el problema. Por tal razón, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 señala la necesidad de adelantar acciones conjuntas entre el Distrito y la Nación en el tema de la infraestructura, lo institucional y la política sectorial.

Allí se contempla la implantación de un sistema de transporte masivo con vías exclusivas para buses, sistemas de vehículos no motorizados y el metro. Fruto de este nuevo acercamiento entre el Distrito y la Nación es el denominado "Nuevo esquema integral de transporte para Santa Fe de Bogotá y su área de influencia. Acuerdo Nación-Distrito 1998-2006", el cual señala una importante coyuntura de la administración del transporte urbano, donde se establece la necesidad de articular tres variables: la infraestructura vial o "componentes físicos", el transporte⁶¹ o "componentes funcionales", y los "componentes institucionales", la organización y el manejo del tránsito y el transporte. A dicha articulación se denominó Sistema Integrado de Transporte (SIT).

La demanda de estudios de carácter técnico que genera el proyecto del SIT, fue recogida en el Plan Integrado de Transporte Masivo (PITM), con el objetivo de sistematizar la información recolectada y avanzar en la implementación del SIT.

Por otra parte, la estructura operativa del transporte urbano se denomina Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), definido como

el conjunto de modos de transporte colectivo cuya articulación y manejo integrado debe permitir dar respuesta en un porcentaje significativo a las necesidades de movilización de la ciudadanía dentro del área urbana y en su área de influencia en la Sabana de Bogotá. La configuración de este sistema puede incluir componentes existentes, en proceso de implementación o en estudio tales como el servicio de buses y colectivos de la ciudad y la región, un sistema de trenes sub-urbanos o de cercanías, el proyecto Metrobús, los proyectos de troncales, la optimización de la malla vial principal de la ciudad y la posibilidad de construir un sistema Metro.⁶²

Por transporte se entiende: transporte público colectivo, transporte privado, transporte de carga, los vehículos no motorizados y el tráfico peatonal.

^{62 &}quot;Nuevo esquema integral de transporte para Santa Fe de Bogotá y su área de influencia. Acuerdo Nación-Distrito, 1998-2006". Términos de referencia. Anexo.

En este acuerdo, firmado en 1997 por el presidente Ernesto Samper y el entonces alcalde Paul Bromberg, se buscaba establecer de forma prioritaria los parámetros de financiación del SITM, entre la Nación y el Distrito y también se alude a los parámetros técnicos, donde se menciona un conjunto de obras básicas viales y de transporte previsto por JICA⁶³ y ajustado por el DAPD hasta el año 2006, y la primera línea de metro, según el trazado y características del estudio SITM-Fonade.

Por otra parte, están el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, 1995-1998, y el Plan Maestro de Transporte Urbano para Santafé de Bogotá. En el primero se diseñaron estrategias para mejorar los tiempos de desplazamiento y la calidad del servicio mediante estudios que permitieran diversificar los sistemas de transporte e implementar el metro. En el segundo, realizado con la ayuda de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), se identifican las principales estrategias de desarrollo para la ciudad en los sectores del transporte público, transporte privado, desarrollo institucional y manejo del tráfico.

Además de estos planes y sus perspectivas de consolidar un verdadero sistema de transporte masivo, existen dos medidas legales fundamentales: la Ley 310 de 1996, mediante la cual se busca facilitar la financiación de dicho sistema, y el Acuerdo 21 de 1995, por medio del cual se autoriza el cobro de una sobretasa a la gasolina como mecanismo de financiación del proyecto.

En 2006, mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre, se crearía la Secretaría Distrital de Movilidad, que es actualmente la cabeza del sector de movilidad el cual está conformado por las entidades adscritas y vinculadas que se señalan a continuación:

- Entidades adscritas: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU); Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT) y Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.
- Entidades vinculadas: Empresa de Transporte del Tercer Milenio (Transmilenio S.A.) y Terminal de Transporte S.A.

El sector movilidad tiene "la misión de garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte" (Secretaría de Movilidad, *Historia Secretaría*).

Luego de haber realizado una aproximación al desarrollo del contexto institucional, lo que refleja el intento de generar acciones para el manejo de la problemática del transporte en Bogotá, a continuación se realizará una aproximación al contexto más amplio de la infraestructura urbana, particularmente a las relaciones entre infraestructura vial y transporte.

⁶³ Agencia de Cooperación Internacional de Japón, la cual estuvo a cargo de la elaboración del Plan Maestro de Transporte masivo para Bogotá en 1996.

5. Infraestructura vial, transporte y modelos de ciudad

En consonancia con los aspectos importantes de la influencia del urbanismo de Le Corbusier y su Plan Piloto diseñado para Bogotá a principios de la década de los cincuenta, en este apartado se revisan algunas de las tendencias posteriores en infraestructura y modelos de ciudad donde el tema de la movilidad comienza a cobrar importancia, pese a que en la planeación urbanística de la década de los cincuenta y los sesenta, principalmente, esta no constituía una variable central. De esta manera, los problemas de la infraestructura y la movilidad urbana comienzan a pensarse de manera conjunta.

A continuación se recogen algunos aspectos relativos a la movilidad vial consignados en los principales planes de infraestructura a lo largo del periodo, algunas obras ejecutadas, principalmente durante la primera parte del periodo estudiado, así como las problemáticas que distintas maneras de pensar y modelar la ciudad han destacado.

5.1 Nuevos planes de infraestructura para Bogotá, 1958-1961.

Plan Distrital de 1958

Una vez terminado el gobierno militar, se da inicio a una serie de planes piloto nacionales⁶⁴ que tendrían que partir de un perímetro de la ciudad más amplio. Estos se iniciarían con el Plan Piloto Distrital 1957-1958, desarrollado por la Oficina de Planeación Distrital. Con base en este plan piloto se elaboraría el Plan Distrital de 1958, que retomaría algunos de los planteamientos del Plan Director de Le Corbusier y del Plan Regulador de Wiener y Sert, en lo relacionado con su red vial y zonificación, lógicamente aplicada en una extensión y forma geográfica que no contemplaban estos urbanistas e ingenieros (Saldarriaga, 2000).

El Plan Distrital diseñó una red vial semicircular en los sentidos norte, sur y occidente, en función de la mayor extensión que tendría la ciudad. En el trabajo de Saldarriaga encontramos que en dicho plan se establecía que las siguientes vías debían ser realizadas de manera prioritaria a partir de ese año:

- 1. Apertura de la carrera 10 hacia el sur.
- 2. Regularización y prolongación de la avenida Caracas.
- 3. Prolongación de la avenida Cundinamarca (carrera 30) desde la intersección de la avenida de las Américas hacia el norte.
- 4. Formación de un anillo circunvalar del sector centro conformado al norte por la calle 26, al oriente por la avenida de los Cerros o carrera 3, al sur por la avenida de los Comuneros y al occidente por la avenida Caracas.
- 5. Ampliación al occidente de la calle 13 o avenida Colón desde San Victorino.

⁶⁴ Formulados por arquitectos colombianos.

- 6. Ampliación de la calle l desde la avenida Caracas hacia el occidente.
- 7. Diseño de la avenida de los Cerros y la carrera 3, con el objeto de completar el anillo periférico de circulación vehicular.

Según el acuerdo 42 de diciembre de 1958, las obras que se ordenó realizar de este plan vial en ese año fueron:

Artículo 1. Ordénese la etapa del "Plan Vial", correspondiente a las Obras Públicas que se enumeran a continuación⁶⁵:

- a) La carrera 3 (avenida de los Cerros), en el sector comprendido entre la calle 7 y la calle 72;
- b) La calle 26, en el sector comprendido entre las carreras 3 y 19;
- c) La calle 19, en el sector comprendido entre la avenida Jiménez de Quesada y la carrera 8;
- d) La avenida de los Comuneros, en el sector comprendido entre la Avenida Caracas y la glorieta de Puente Aranda;
- e) La carrera 30 (avenida Ciudad de Quito), en el sector comprendido entre la carretera del Sur y la calle 78 (Autopista a Medellín);
- f) La avenida del Libertador (carrera 10), en el sector comprendido entre la avenida l y la Avenida Primero de Mayo;
- g) La Autopista a Medellín, en el sector comprendido entre la Autopista del Norte y el río Bogotá;
- h) La avenida Caracas, en el sector comprendido entre la avenida 1 y la calle 12 Sur:
- La calle 11 Sur, en el sector comprendido entre la carrera 8 y la avenida Caracas.
- j) La vía que conduce desde la Autopista al Aeropuerto Internacional hasta el Municipio anexado de Engativá."

Se presentaron retrasos y complicaciones en la ejecución de las obras –estudios y diseños inconclusos y problemas en su financiación– que obligaron a replantear lo que se estaba haciendo. Entre estas medidas, se reorganizó la Oficina de Planeación del Distrito, y se elaboró un nuevo plan en 1961.

Plan vial de 1961

Por medio del Acuerdo 38 de 1961 se adopta el Plan Vial Piloto del Distrito Especial de Bogotá; se trata de un plan que, como ya se señaló, había sido

Muy posiblemente dicho plan vial se refiere al plan distrital del 58, cunado fue realizado y este acuerdo fue aprobado el 20 de diciembre del mismo año. La bibliografía secundaria nos da una visión general de los planes, lo que obvia muchos aspectos que pueden ser importantes. Desafortunadamente en los anales y acuerdos del Concejo no fue posible localizar los documentos originales, sino las partes de los planes aprobados por el Concejo mediante acuerdos.

diseñado a partir de algunos de los principios del plan de 1951, pero debido a las transformaciones experimentadas por la ciudad a lo largo de una década, y a las complicaciones en la consecución de las obras proyectadas, resultaba necesario replantearlo. La intención es explícita en uno de los puntos del acuerdo: "el desarrollo urbano de la ciudad ha ocasionado modificaciones sustanciales al Plan Piloto existente" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*)

El plan define y jerarquiza las vías de la siguiente manera:

Vías arterias. vías principales del Plan Vial V-1, V-2 y V-3.

Vía principal. vías V-1, V-2, V-3, y V-4.

Vía uno o V-1. La vía de enlace regional cuyas características permiten el tránsito de un alto porcentaje de vehículos comerciales; generalmente limita los circuitos de la sectorización distrital.

Por ejemplo: Paseo de Los Libertadores (autopista Norte), Ciudad de Quito, Autopista del Sur, avenida Regional Longitudinal (Cota-carretera del sur), Autopista a Medellín (ruta occidente), Autopista al Aeropuerto Eldorado (Ciudad de Quito- calle 26 - aeropuerto internacional), avenida de Las Américas (intersección avenida Ciudad de Quito y calle 26 - zona industrial de Puente Aranda), avenida del Centenario (calle 13 y carretera de occidente-Fontibón-Puente Grande río Bogotá límite sur), avenida de Los Comuneros (Av. Ciudad de Quito intersección calle 6 - Puente Aranda), avenida Regional Transversal (carretera de occidente - Autopista sur)

Vía dos o V-2. La vía urbana cuya longitud y características permiten el enlace o conexión de dos o más circuitos; generalmente es el límite de los sectores. Algunas son: Carretera Central del Norte (Norte límite con Chíacalle 92), avenida 10 de Mayo (circunvalar), avenida del Libertador (carrera 10), avenida Caracas, carrera 68, avenida Boyacá, diagonal 127A, calle 100, entre otras.

Vía tres o V-3. La vía urbana que sirve de penetración a los sectores; generalmente es el límite de los barrios. Algunas son: carretera de Oriente, carreras 7, 11, 15, 19, 24, 27, avenida 58, carrera 5 de Fontibón, calles (norte -centro-sur) 147, 134, 116, 108, 92, 85, 72 o avenida Chile, 64, 53, 45, 34, 19, avenida Jiménez, 12, 3, avenida 1, 11 sur, 36 sur, 44 sur.

Las anteriores son las llamadas arterias; las primeras conectan las zonas limítrofes del Distrito y son importantes vías de comunicación interregional. Las segundas son intra urbanas y constituyen límites de los principales sectores de la ciudad. Las últimas descritas, son las que también conocemos como vías de acceso a los barrios, que al mismo tiempo constituyen sus límites

Las siguientes vías estipuladas por el plan podríamos llamarlas intra barriales o locales; como dice allí, están destinadas a un tránsito leve de vehículos y, principalmente, de peatones.

Vía cuatro o V-4. sirve de penetración a los barrios.

Vía cinco o V-5. de servicio general en los barrios.

Vía seis o V-6. destinada al tránsito local de vehículos.

Vía siete o V-7. destinada al tránsito de peatones y ocasionalmente de vehículos livianos.

Adicionalmente, se retoma la estrategia de la zonificación de la ciudad que se proponía en el Plan Regulador de Sert y Wiener, donde se estipulaban los usos del terreno y un estricto control a las construcciones y a la densidad poblacional de cada zona. Aunque no se vuelve sobre este punto en detalle, hacia 1964 se formula un plan distrital (Robledo y Santana, 2008), que enfatiza una zonificación generalizada de la ciudad, labor que queda encargada al Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

5.2. Infraestructura y barrios: algunas obras ejecutadas

Las políticas en materia de vías van a demostrar que la transición entre finales de los cincuenta y principios de los sesenta, constituye el inicio de un periodo de ejecución de obras guiadas por la adaptación y transformación del plan piloto formulado por Le Corbusier, hecho que marca el inicio del "boom de la planeación". Esto se ve reflejado en el desarrollo de una serie de acuerdos emitidos entre 1958 y 1963, los cuales ordenan la apertura, ampliación, regularización o pavimentación de vías tipos 2 y 3, principalmente, proceso que corre paralelo a la incorporación de un gran número de barrios a la ciudad.

"Los barrios del sur han sido tratados como hijos de Bogotá" (Concejo de Bogotá, Acta No. 45 de 1959). En esta frase el vicepresidente del Concejo de Bogotá recoge la perspectiva de la institución sobre lo que había sido la administración entre finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Se trata de un periodo que en materia de movilidad se caracteriza por la inversión en infraestructura vial. Así se encuentra un traslado de recursos al Fondo de Pavimentos Andenes y Sardineles por 150.000 pesos para la pavimentación de los barrios Belén, Centenario y Olaya, la ampliación y regularización de la carrera décima, entre avenidas sexta y primera, las obras de pavimentación en el barrio Alcalá, entre las calles 28 y 37 sur, y las carreras 45 y 49, la pavimentación de la carrera 7, entre calles 13 y 16 sur, carrera 5 entre calle 13 y 16 sur, calle 14A sur entre carreras 7 y 4, carrera 4 este entre calles 13 y 14, y la regularización de la carrera sexta con calle 13 sur. También la construcción de vías en el barrio San Cristóbal.

En el occidente tenemos la ampliación y regularización de la carrera 9 entre calles 9 y 10 en Fontibón, la construcción de un puente en la avenida 72 con carrera 43, que comunica los barrios San Fernando y 12 de Octubre.

En el centro, encontramos la ejecución de una etapa del plan vial (no se encontró evidencia específica del plan al que se hace alusión), con obras rela-

cionadas con la calle 19 entre la avenida Jiménez y carrera 8, la carrera 3 entre calles 7 y 72, para conectar el norte con el sur.

Durante este periodo, especialmente durante los años 1959 y 1960, existen decretos por medio de los cuales distintos barrios son incorporados al Distrito, lo que confirma la dinámica de crecimiento de la ciudad. También existen autorizaciones para obras de pavimentación de andenes en diversos sectores, que en la mayoría de los documentos no son especificados, pero que permite inferir una construcción de vías peatonales, aunque mínima en relación con vías vehiculares.

5.3. Planes de infraestructura, 1961-1980

A partir de la formulación del plan de 1961 se produce un cambio radical en la forma como se pensaba la ciudad y su relación con el sistema de transporte. El plan vial de 1961 estaba influido por una concepción eminentemente física de la ciudad, un propósito de frenar su crecimiento por medio de la infraestructura física y de una idea de ciudad con un centro único y unas zonas definidas, donde el problema principal es el número de habitantes y la densidad poblacional de las zonas.

El plan de 1974 refleja una idea de ciudad multi central o como se denomina allí "ciudades dentro de la ciudad", donde el centro cívico corbusiano, pierde toda representatividad, ante el surgimiento de nuevos centros. Por otra parte, el objetivo de controlar el crecimiento de la ciudad mediante su planeación física desaparece ante el nuevo interés en la ciudad funcional, capaz de albergar todos sus integrantes en pequeñas ciudades o unidades funcionales, donde los desplazamientos cortos sean la tendencia. Como se puede observar, la idea de la movilidad aparece en este plan de forma tal que contrasta con los planes anteriores, donde tanto los sistemas de transporte como las necesidades de movilidad, si acaso se incluían, no se consideraban problemas relativos a la infraestructura urbana.

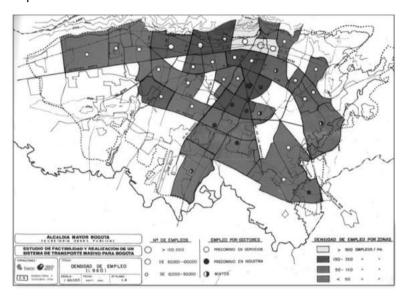
Una de las problemáticas más sobresalientes de este periodo fue el tráfico vehicular del centro de la ciudad, temática que constituye el eje de la formulación del plan de infraestructura de 1974. A continuación se describe más detalladamente esta situación.

5.4. Congestión en el centro de la ciudad

El problema del congestionamiento del centro de la ciudad y de las vías que confluían hacia allí se volvió cada vez más crítico, dado el crecimiento de la población, del parque de vehículos particulares y del número de vehículos y empresas de transporte público. La concentración de las actividades laborales (ver mapa 2), comerciales, educacionales e incluso de esparcimiento en el centro de la ciudad, conducía a que el crecimiento de todas estas variables hicieran cada vez más inmanejable el tráfico y las vías que confluían ha-

cia éste: carrera décima, séptima, trece y la Caracas (Pérgolis y Valenzuela, 2007).





El sistema de transporte colectivo privado caracterizado por el uso irracional de los equipos y el irrespeto por las normas de tránsito⁶⁶, fue el principal factor de esta problemática.

En estudios realizados en el centro de Bogotá a mediados de los setenta se comprobó que "diariamente, de 7 a.m. a 7 p.m. circulaban un total de 155.000 vehículos de los cuales el 77% son automóviles –particulares y taxis–, el 15% son buses y el 8% son camiones" (Intra, 1974).

Ante aquella problemática se diseñó el proyecto que contemplaba la creación de ciudades dentro de la ciudad, siguiendo las ideas del urbanista Currie, con el fin de descongestionar el centro y evitar los largos desplazamientos de la población de los barrios al centro de la ciudad. Con esto se pretendía que las actividades cotidianas de los ciudadanos: trabajo, estudio, comercio, esparcimiento etc. se desarrollaran cerca de sus residencias. Sin embargo, dichas proyecciones no arrojaron los resultados esperados, en tanto el centro siguió siendo el destino por excelencia de los bogotanos (Intra, 1974).

5.5 Plan de estructura para Bogotá, 1974

El plan de estructura para Bogotá se encuentra consignado en un informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano para Bogotá del año 1974,

No parar en el respectivo paradero, por ejemplo.

donde por primera vez se trata de pensar el tema del transporte de forma más cercana al tema de la infraestructura. En los planes anteriores se notaba un divorcio entre ambos aspectos, mientras que en este estudio se busca conectar el tema del transporte, con el problema global del desarrollo y la infraestructura urbana.

Uno de los rasgos significativos es que se trata del primer plan que manifiesta la necesidad de reducir el número de automóviles privados:

...la propiedad y utilización de vehículos sin ningún control, implicaría la inversión de recursos financieros en infraestructura vial que podrían ser mejor utilizados para otros programas urbanos, por lo tanto el comité de políticas exigió que se definiera el plan de estructura contemplando la limitación de la utilización de los vehículos privados. (Departamento Nacional de Planeación, 1974).

En este plan se hacen presentes los lineamientos para la planificación de una ciudad descentralizada, lo cual se refleja en la estrategia de construcción de núcleos de empleo distribuidos por toda la ciudad a través de políticas descentralizadoras. Uno de los objetivos principales es la desconcentración del centro de la ciudad mediante la construcción de "ciudades dentro de la ciudad" y la disminución de los desplazamientos. Estas ciudades eran: Centro Administrativo Nacional- Modelia, Fontibón, Suba, Engativá y Soacha. Debían contar con un sistema de transporte que las conectara entre sí, y a cada una con el centro de la ciudad, para lo cual se planeó la ampliación y construcción de las siguientes vías para 1980:

- Ampliación de la avenida Ciudad de Quito de seis a diez carriles entre la calle 68 y la avenida Primera.
- Construcción de ocho cruces que conviertan a la avenida Ciudad de Ouito en una vía en dos niveles a todo lo largo.
- Construcción de la Circunvalación Sur como vía arteria de seis carriles entre la carretera a Villavicencio y la Autopista Sur.
- Construcción de cuatros cruces y seis puentes en la avenida El Dorado que la conviertan en una vía en dos niveles a todo lo largo.
- Construcción de la avenida de los Cerros con seis carriles, para convertirla en una avenida de distintos niveles.
- Construcción de un sistema de tránsito rápido sobre tierra de mayor capacidad entre Fontibón y la avenida de las Américas y un transporte subterráneo entre la avenida de las Américas y la avenida Tercera a lo largo de la calle 19.
- Construcción de un sistema de tránsito rápido sobre tierra de capacidad intermedia entre Suba y Soacha, cerca de la carrera 96.
- Un servicio de tránsito rápido, de gran capacidad, entre Suba y Soacha.
- Un servicio de tránsito rápido y de gran capacidad entre Usaquén y Fontibón.

- Un sistema de tránsito rápido elevado a lo largo de la avenida Caracas y la avenida 81.
- Además del tema de tránsito y vías, sobre los cuales se hacen otras recomendaciones relativas a ampliaciones, construcciones y usos de las
 vías en funcionamiento, el plan sugiere alguna información relevante
 sobre el transporte de la ciudad para 1974.

Existían 240 rutas de las cuales sólo una no pasaba por el centro de la ciudad; ello implicaba grandes congestiones en las vías arterias del centro. Además, afirma que muchos buses recorrían rutas idénticas sin que hubiese algún control sobre el número de paradas de los mismos.

El sistema de señalización o avisos de los buses no era adecuado, lo que generaba confusiones entre los usuarios. La ausencia de paraderos y mapas con itinerarios se convertía también en una situación problemática para los mismos. Sobre los conductores, se afirma que la remuneración por su trabajo se hacía de acuerdo con el número de pasajeros transportados y las jornadas eran de aproximadamente 15 horas y un pago por pasajero de o.80 centavos.

Acerca del parque automotor, se afirma que no se establecieron normas para los buses en lo relativo a la seguridad y comodidad, así como para su reposición. La edad promedio de los vehículos era de 8 años y el servicio que prestaban era deficiente. El valor del pasaje en bus era de \$0,60 en días hábiles y \$0,70 los domingos. Los microbuses y busetas cobraban \$1.00. También habla del subsidio que para ese año se encontraba en \$2.400 mensuales.

Por otro lado, afirma que no existían tramos ni vías diseñadas para el uso de bicicletas, por lo que estas no eran útiles como medio de transporte.

Al igual que otros informes y estudios lo demostraron, la planeación y administración del tránsito se encontraba en manos de varias instituciones, y la falta de coordinación entre ellas no permitió eficiencia en esta área. Con base en lo anterior, el plan ofrece proyectos piloto de tránsito que plantean, un nuevo sistema de rutas que incluía el plan de dos rutas rápidas, cambio de señalización y diseño de buses, de formas de remuneración y jornadas de trabajo de los conductores, cambio del sistema de subsidio basado en kilometraje, establecimiento de paraderos y un control más efectivo sobre el tránsito, en normatividad y flujos, entre otras recomendaciones.

Para este periodo los problemas de congestión vehicular en la ciudad le apuntaban al tráfico como un aspecto importante de la movilidad urbana, precisamente porque se había pensado principalmente desde lo operativo y lo normativo, por ejemplo la señalización y semaforización, las normas de tránsito, que tan solo hasta 1970 adquieren un alcance nacional con el primer Código de Tránsito; mientras que su relación funcional con el tema del transporte fue menos considerada a la hora de pensar los problemas de movilidad.

Para concluir con las propuestas de este plan, queda solo un aspecto por destacar, y es el del estudio sobre la implementación de vías para bicicletas, lo que constituye el primer antecedente de las actuales ciclorrutas que empezaron a construirse en 1999, como se verá más adelante al abordar el Plan de Ordenamiento Territorial, (POT).

5.6. Corredores para troncales de bus con carriles exclusivos:

una solución vial al problema del transporte

Para finales de la década de los ochenta se planteó uno de los proyectos que hicieron parte de las diversas propuestas para la construcción del metro de Bogotá, el cual incluía una estrategia de tipo vial como parte de la solución del problema de la movilidad y el transporte urbano. Se trata del denominado tren urbano, proyecto que buscaba integrar las vías férreas existentes a la construcción de un metro.

Sin embargo, debido a la poca viabilidad técnica, económica y financiera del tren urbano, se comienza a pensar por primera vez en el diseño de un proyecto de construcción de troncales con carriles exclusivos para buses, con el fin de racionalizar la inversión en el área del transporte, principalmente, aunque también se puede percibir la necesidad creciente de integrar el tema vial al tema del transporte, para a partir de allí diseñar una solución al tema de la movilidad.

Los criterios básicos establecidos por la administración fueron que existiera un cubrimiento importante de la demanda, la integración del sistema existente, beneficios ecológicos y de espacio público y calidad en el servicio, principalmente. Este proyecto se concibió como una solución parcial al problema del transporte; no se trataba de un macro-proyecto; más bien se buscaba una alternativa modesta para mitigar las problemáticas más álgidas, una de ellas era la congestión vial.

Inicialmente se piensa en la avenida Caracas como eje central del sistema de troncales por ser una vía que recorre la ciudad de norte a sur y por concentrar el 31% de las rutas y ser el área de influencia del 67% de ellas. La troncal de la Caracas entra en operación en 1991; antes de esa fecha en los tramos de mayor congestión norte-sur, la avenida tuvo 499 vehículos por hora. Esta vía, junto con las carreras 13, 10 y 7, movilizaban grandes volúmenes de pasajeros en las horas pico; por ejemplo, entre la Caracas y la carrera 1 se movilizaban casi 33 mil pasajeros; así mismo, entre la Caracas y la Décima se movilizaban 28 mil pasajeros por hora, y 34 mil por hora entre la Caracas y la Carrera 7 (Departamento Nacional de Planeación, 1974: 83).

La troncal de la Caracas mejoró mediante la adaptación de cuatro calzadas en sentido norte-sur y viceversa, dos de las cuales eran de uso exclusivo de buses y las otras dos para automóviles; el proyecto se implementó entre 1989 y 1992 en dos fases. Aunque el promedio de velocidad aumentó en un

21%, la falta de mantenimiento físico y de control la convirtieron en uno de los corredores más abandonados de la ciudad, el cual solamente se vuelve a recuperar con la construcción y puesta en marcha de la primera fase de Transmilenio en diciembre de 2000.

Las calles 68, 80, 13, la carrera 10 y la avenida Jiménez hicieron parte de este proyecto de los corredores con carriles exclusivos para buses; sin embargo, se hicieron algunas mediciones y estudios que no se concretaron, especialmente en la carrera 10, que ya había sufrido una experiencia caótica con el proyecto "solobús" de finales de la década del setenta, que consistía en desplazar gran cantidad de buses hacía esta importante vía, prácticamente sin ninguna planeación básica, lo que condujo a crisis de tráfico aún más serias.

Posteriormente, como ya se ha sugerido, la estrategia de construcción de troncales demostró su efectividad en la medida en que su funcionamiento implicó una acción conjunta con la transformación de los sistemas de transporte, lo cual se puede apreciar con la introducción de los buses articulados de Transmilenio, y las regulaciones y restricciones de circulación sobre los buses particulares.

5.7 Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2000

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 388 de 1997- Ley de Desarrollo Territorial-, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital procedió en 1999 a la realización del Plan Ordenamiento Territorial. Este plan entraría en vigencia mediante el Decreto 619 de 2000, estableciéndose una duración de 9 años, –aunque podría ser revisado si así ameritaban las circunstancias– (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

En el pot se destacan dos políticas importantes para el mejoramiento de la movilidad en Bogotá: la política de fortalecimiento de las centralidades urbanas y, segundo, los proyectos de reforma del sistema de transporte público. Se propendía al fortalecimiento de las centralidades a fin de disminuir la dependencia del centro metropolitano⁶⁷. El fortalecimiento de estos núcleos o centros secundarios urbanos, muchos de ellos conformados espontáneamente, facilitaría el acceso a los ciudadanos a varios servicios.

Estas centralidades ofrecerían servicios de menor rango y complementarían los prestados por el centro metropolitano. Las centralidades, "como parte de la Estructura Urbana, permiten la descongestión del centro metropolitano y garantizan la localización equitativa de servicios y actividades, disminuyendo los desplazamientos y facilitando un correcto desenvol-

⁶⁷ Por centralidades se entendía los "núcleos urbanos configurados alrededor del Centro Metropolitano y en la periferia de la ciudad que hacen parte de la Estructura Urbana y que tienen como finalidad ordenar funcionalmente las áreas residenciales, permitiendo la descentralización de actividades y la generación de nuevos sub centros (artículo 135).

vimiento de las dinámicas urbanas" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Se definieron cinco grandes centralidades: Unicentro-Santa Bárbara, Las Ferias-Bonanza, Plaza de las Américas, Restrepo y Fontibón. Y se definirían otras tantas a escala zonal –35 centralidades– y local o vecinal –barrios–.

Se procedería también a planificar una reforma a los sistemas de transporte urbano e interregional. El sistema dominante no ofrecía las condiciones de seguridad, comodidad y eficiencia que requería un sistema de transporte de una gran ciudad.

Entre los objetivos del plan a propósito del tema del transporte se pueden destacar:

- "Dirigir prioritariamente el desarrollo y construcción del sistema de transporte hacia los sectores periféricos de la ciudad que actualmente presentan los más bajos niveles de accesibilidad, y reforzar simultáneamente la movilidad hacia las áreas de concentración de actividad económica, con el objeto de facilitar la consolidación de las centralidades establecidas en el modelo de ordenamiento".
- 2. "Consolidar a largo plazo un sistema de transporte regional funcionalmente integrado al sistema de transporte urbano, en cuya base debe estar el Sistema Tren de Cercanías y la organización del tráfico de carga y mercancías".
- 3. Se pretendía ofrecer, además, un sistema de transporte menos contaminante en beneficio de la salud de la población.

En el centro, donde se concentraba gran parte de la actividad económica, educativa y el mayor número de empleos, y por ende el mayor número de desplazamientos, era necesario mejorar las vías y remplazar los medios de transporte que confluían hacia allí, para permitir una rápida y fácil entrada y salida, desde y hacia cualquier parte de la ciudad. Los grandes problemas de congestión vehicular no daban espera y las reformas en el sistema vial y de transporte debían en buena parte concentrarse hacia allí.

En el POT, el centro seguiría siendo la ubicación de las actividades de primera jerarquía; debía, por lo tanto, fortalecerse con un mejor sistema vial y de transporte. La solución al problema del centro pasaba, en primer término, por la construcción de un sistema masivo integrado de mayor capacidad, como el metro, el cual debía complementarse con las troncales de Transmilenio.

En el artículo 175 se establecían los componentes del sistema de transporte:

- 1. Sistema de Transporte Masivo Metro: primera línea de Metro.
- 2. Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras (Transmilenio).

- 3. Sistema de Ciclorrutas.
- 4. Sistema de Tren de Cercanías.
- 5. Sistema de Estacionamientos Públicos.
- 6. Terminales de Transporte (pasajeros y mercancías).

En su diseño, la primera línea de metro constaba de 29,34 kilómetros de línea férrea. Desafortunadamente, la obra no se ejecutaría y la implementación de un metro en Bogotá fue postergada hasta la actualidad, como se verá más adelante al analizar algunos aspectos de los proyectos de construcción del metro. Se tomó la decisión de priorizar las inversiones en troncales de Transmilenio.

El sistema Transmilenio, el cual se abordará hacia el final de este documento, es un sistema de vías troncales, adecuadas con carriles exclusivos en su centro para vehículos especiales de gran capacidad, con paraderos cada 500 metros. Se establecen también terminales en las entradas de la ciudad que comunican el sistema con los buses intermunicipales. Estas rutas sobre vías troncales son complementadas con rutas alimentadoras de buses de menor capacidad ubicadas sobre vías de la malla arterial complementaria o intermedia.

Se habla de incorporar al sistema un total de veintiún vías troncales, que en un futuro serían alimentadoras del sistema metro. De acuerdo con las perspectivas del POT, la implementación y articulación del sistema metro y Transmilenio en un futuro ofrecería un servicio más organizado y eficiente que desplazaría el sistema caótico de rutas y vehículos de empresas privadas que dominaba el transporte urbano de la ciudad.

La ampliación de la red Transmilenio refleja el mayor avance de la ejecución de este plan. Como veremos, entre 1999 y 2010 se construyeron las fases I y II y se inició la construcción de la tercera fase. Estas obras han sido las principales intervenciones en la malla vial de la ciudad durante los últimos 10 años.

Por otra parte, el tren de cercanías se planteaba como un corredor férreo de una extensión de 128 km, que comunicaría a Bogotá con los municipios vecinos. La implementación del tren de cercanías consolidaría la integración de la ciudad con la región, una de las necesidades más explícitas en los planes de transporte e infraestructura. Las líneas planificadas para su construcción eran las siguientes:

- Línea Bogotá La Caro (34 kilómetros de línea férrea)
- Línea La Caro Zipaquirá (19 kilómetros de línea férrea).
- Línea La Caro Suesca (40 kilómetros de línea férrea).
- Línea km 5 Facatativá (35 kilómetros de línea férrea).
- El tren de cercanías correría la misma suerte que el metro. Y solo hasta 2008, con la llegada de Samuel Moreno a la alcaldía, se iniciaría un

nuevo proyecto para su construcción, así como un nuevo plan para la construcción del metro.

En lo que respecta al sistema de ciclorrutas, se preveía la construcción de una red extensa, cuya intención era brindarle a la población un sistema alternativo de transporte no contaminante y un espacio de esparcimiento para el uso de su tiempo libre. Se pretendía desestimular el uso del carro particular, en beneficio del ambiente de la ciudad.

La expansión de las ciclorrutas y la implantación de sistemas de transporte menos contaminantes, como el metro y el tren de cercanías, resultaba importante para el POT en la constitución de una ciudad ambientalmente sostenible.

5.8 Decreto 469 de 2003: una revisión del POT

Durante la administración de Antanas Mockus, mediante el Decreto 469 de 2003, se hizo una revisión del POT. En él se ratifica básicamente el sistema de transporte del POT inicial: metro, Transmilenio, tren de cercanías y ciclorrutas. Se indicó la necesidad de un nuevo plan de movilidad, que debía restablecer el cronograma de obras y diseñar una nueva forma de articulación e integración del sistema de transporte urbano con todos sus componentes. El nuevo cronograma de ejecución de las obras y las formas de articulación e integración del sistema serían definidos por el Plan Maestro de Movilidad, cuya elaboración se contempló para los próximos años por la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT), en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y las demás entidades encargadas.

5.9 Plan Maestro de Movilidad 2006 (PMM)

En 2006, mediante el Decreto 319, se expide el Plan Maestro de Movilidad bajo la administración de Luis Eduardo Garzón. Uno de los principales objetivos del PMM era estimular el uso de transportes no motorizados –a pie o en bicicleta–, así como el uso del transporte público colectivo en lugar del transporte particular. Ello permitiría dinamizar el tráfico en la ciudad y mejorar la calidad del aire y el ambiente. Siguiendo este objetivo, el PMM establece la ejecución de obras de ampliación y mejoramiento de la infraestructura peatonal y de la red de ciclorrutas, así como una reforma del transporte público colectivo (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Con el PMM se intentaría avanzar en la reforma del transporte público colectivo, truncado por la derogatoria de los decretos emitidos por el alcalde anterior, Antanas Mockus, mediante la implementación de un Sistema Integrado de Transporte Público que mejoraría la calidad del servicio y daría solución al caos generado por el sistema de transporte urbano colectivo existente.

En lo que se refiere al metro, el PMM estableció la postergación de los estudios de factibilidad y su implementación, hasta cuando las condiciones de movilidad de la ciudad lo exigieran.

Entre las principales acciones a desarrollar establecidas en el Plan Maestro de Movilidad se destacan:

- 1. La promoción del transporte no motorizado, mediante programas que le mostraran a la población los beneficios positivos, en la salud, en el ambiente y en la disminución de la congestión que tiene la actividad de caminar y el uso de la bicicleta; el control y la sanción, por la Secretaría de Tránsito y Transporte, de las conductas que atenten contra los usuarios de transporte no motorizado; y mediante las mejoras y la ampliación de la infraestructura peatonal y ciclo vial.
- 2. La creación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). El sistema creaba una integración operacional, tarifaria e institucional entre el transporte colectivo y el transporte masivo. Inicialmente integraría Transmilenio y los buses y busetas de la ciudad; y luego, cuando se construyeran, se incorporarían al sistema el metro y el tren de cercanías. Las personas usarían cualquiera de los modos de transporte colectivo que requirieran en un desplazamiento pagando un sólo pasaje (STT, 2006a).

El SITP implicaba una transformación de la estructura empresarial de las empresas de transporte colectivo. Las empresas operadoras deberían asumir el control y el manejo de la flota de vehículos de servicio público colectivo; es decir, asumir sus costos de operación y mantenimiento, realizar su explotación y contratar a los choferes directamente en las condiciones establecidas en la ley. Los propietarios de vehículos debían pasar a ser accionistas de las empresas operadoras (STT, 2006a).

Con ello se eliminaría, al ya no depender la rentabilidad de la empresa de la cantidad de vehículos afiliados, la sobreoferta de transporte y la presencia de vehículos viejos y en mal estado, se obtendría un manejo racional de las rutas y se pondría fin a la "guerra del centavo" que tantos problemas de tráfico y de seguridad ocasionaba.

Se definió una primera etapa –entre 2006 y 2007– en que se realizarían los estudios técnicos orientados a establecer: a. La jerarquización de rutas; b. La definición del proceso de modernización de los equipos de transporte; c. La definición de infraestructura; d. La adopción del sistema tarifario; y e. La integración del recaudo. Luego se escogerían los operadores del sistema mediante un proceso licitatorio que garantizaría que estas empresas tendrían una estructura accionaria democrática y la participación accionaria de propietarios de vehículos de servicio público en ellas. La administración distrital tendría doce meses, contados a partir de la fecha de expedición del decreto, para tomar las disposiciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración operacional del sistema de transporte público.

3- La creación del Sistema de Información Integrado de Movilidad Urbano y Regional (Simur). El Simur facilitaría "la comunicación y el intercambio de información entre los actores (peatón, ciclista, pasajeros y conductores) y los componentes de la movilidad (infraestructura, vehículos, empresas) en un Centro de Control de tráfico, a la altura de las grandes ciudades del mundo" (Secretaría de Movilidad, *Hacia adelante*).

4- El establecimiento de intercambiadores modales que permita hacer trasbordo de la bicicleta al bus de Transmilenio, del vehículo particular al bus, del bus intermunicipal al bus urbano, y del bus de Transmilenio a la red peatonal. Se pretendía asumir el modelo de muchas de las grandes ciudades del mundo donde todos los medios de transporte están interconectados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Hasta ahora varios puntos del PMM no se han llevado a cabo o se han realizado muy limitadamente. La promoción del transporte no motorizado no se ha realizado con fuerza. Se ha ampliado la red de ciclorrutas y se han hecho inversiones en su mantenimiento; no obstante, no se avanzado tanto en la infraestructura peatonal planificada. Tampoco se ha implementado el Simur (Bogotá Cómo Vamos).

Respecto al SITP, la actual alcaldía ha perseverado en su implementación, lo cual ha permitido avanzar en los procesos licitatorios y otras negociaciones interinstitucionales; se espera su puesta en funcionamiento para 2011.

6. Las empresas privadas de transporte colectivo: un sistema desregulado de transporte

En el punto 3 de este documento se abordó la transición entre dos de los tres sistemas de transporte dominantes en la historia de la movilidad en el siglo xx: el tranvía y el bus⁶⁸. En esa medida, se consideraron aspectos relativos al origen del sistema privado de buses, lo cual constituye el punto de partida de la aproximación que se realizará a continuación, que se enfoca fundamentalmente en desarrollar los rasgos más relevantes de la estructura y funcionamiento de las empresas transportadoras privadas y su sistema de buses urbanos.

Es importante destacar que las formas de organización y funcionamiento del sistema de buses privados guardan una continuidad, con muy leves variaciones, a lo largo del periodo estudiado, por lo que el lector no encontrará hitos o periodos de cambio que permitan pensar en una transformación estructural del transporte colectivo privado en Bogotá con relación a sus orígenes, asunto que actualmente constituye un tema de debate, a propósito de los cambios planteados respecto a la organización de las empresas privadas de transporte en el marco del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Público.

⁶⁸ El tercero es Transmilenio, el cual se abordará en detalle posteriormente.

Estas empresas, que han movilizado una parte importante de la población de Bogotá luego de la desaparición del tranvía, funcionan a partir de lógicas institucionales que históricamente tienden a la desarticulación de los diversos espacios empresariales (directivo, administrativo, financiero y operativo), con la finalidad de satisfacer intereses personales de algunos de los agentes de la organización del transporte en la ciudad, descuidando todo tipo de responsabilidad social respecto al servicio prestado a la comunidad, así como respecto a la normatividad legal que infructuosamente las administraciones distritales y los gobiernos nacionales, han tratado de implementar.

A continuación se destacan los aspectos más importantes de la problemática del transporte colectivo privado y las políticas de regulación estatales. Posteriormente se tratará de evidenciar el problema de la continuidad y permanencia de las formas de organización y operación de las empresas privadas.

6.1. Problemática del transporte urbano en Bogotá.

En junio de 1969, el Intra publica el estudio "Organización administrativa para el transporte colectivo urbano en el área metropolitana de Bogotá, estudio ROT, 1ª parte", documento que describe la problemática del transporte urbano de Bogotá de aquella época, tal como se señala a continuación.

Funcionamiento, organización y estructura de las empresas de transporte urbano particular de Bogotá

En el Decreto 826 de 1954 del gobierno nacional, "por el cual se dictan disposiciones sobre transporte automotor por carretera", se definía la empresa de transporte automotor como: "la persona natural o jurídica que se dedica, mediante un precio, al transporte de pasajeros o carga o de pasajeros y carga por las carreteras y calles de uso público, en uno o más vehículos de su propiedad, o que no siéndolo se encuentran al servicio de la empresa bajo su administración, control y responsabilidad" (cit. en Londoño y Uribe, 1979). Sin embargo, esta definición nunca sería una realidad para las empresas de transporte urbano, dado que el control, la administración y la responsabilidad sobre los vehículos vinculados a sus empresas, que exigía la ley, no constituyeron responsabilidades para las empresas transportadoras.

Como se señaló, las empresas de transporte de buses, busetas y microbuses⁶⁹ tienen como característica el no ser propietarias de los equipos⁷⁰; solo

⁶⁹ En este estudio nos enfocaremos principalmente en las empresas de buses y microbuses, mas no en las de taxis colectivos, que no obstante tienen una estructura muy similar a las otras empresas particulares.

Algunas presentan buses y micros de su propiedad, pero con una leve participación dentro del total de vehículos inscritos en la empresa.

poseen un derecho de explotación sobre determinadas rutas, de la cual provienen sus ingresos.

Algunas empresas cobraban cuotas de afiliación y prestaban algunos servicios como talleres, estaciones de servicio, almacenes de repuestos o créditos, de los cuales podían obtener unos ingresos extras (ver anexo 1). De acuerdo, al estudio del Intra de 1969, solo en el caso de dos empresas –Viajes El Dorado y Viajes Cónsul– sus ingresos dependían del producto diario de los vehículos –15% de lo producido– y tres cobraban cuota de afiliación-Samper Mendoza, Transportes Panamericanos y Unión Comercial de Transportes (anexo 2).

En este sistema de empresa transportadora, el dueño del vehículo era básicamente el encargado de este y generalmente de su conductor, en lo relativo a salarios y prestaciones sociales, pues la empresa se desentendía de esa parte. La cuota de rodamiento implicaba solo el derecho de explotación de la ruta y una administración del servicio limitada, que raramente iba más allá del despacho de buses desde las terminales. Los servicios adicionales que implicaba esta cuota eran muy pocos y precarios.

De acuerdo con el estudio ROT, estas empresas tenían las siguientes características:

- Poseen la licencia de explotación de unas rutas concedidas por el gobierno local.
- Otorgan permiso a diferentes propietarios de buses para explotar una ruta en particular y por esto cobran la llamada cuota de rodamiento.
- Prestan el servicio de despacho de buses desde los diferentes terminales. (En los terminales no existe ninguna instalación especial y en la mayoría de los casos ocupan parte de las vías públicas).
- Hacen el recaudo del producido diario de cada bus.
- Contratan los choferes, en caso de que el propietario del bus no lo desee hacer directamente.
- Algunas ofrecen diferentes tipos de servicios, por ejemplo: pequeños préstamos para reparaciones, seguro contra accidentes, mediante el pago de una prima mensual inferior en todos los caso a \$50,00; almacén de repuestos, estación de gasolina y otros (Intra, 1969).

6.2. Número de empresas y evolución del parque automotor de vehículos de servicio público en Bogotá, 1950-1980

La finalización del tranvía, la poca capacidad transportadora y de cobertura de la empresa distrital, así como el creciente aumento de la población, hacen atractivo el negocio del transporte en Bogotá, por lo que se trasladan importantes inversiones privadas al sector. Esto conduce a un aumento significativo en el número de empresas y vehículos de transporte público de carácter privado durante el periodo comprendido entre 1950 y 1980.

Para 1969 el número de empresas privadas⁷¹ asciende a 23 (ver anexo 4), de las 10 empresas que existían aproximadamente a principios de los años cincuenta⁷²; ya en 1980 el número de empresas es de 35 (ver anexo 1). El número de vehículos en servicio en promedio diario de estas empresas aumenta de 499 en 1950 a 9.030 en 1980 (1.710%). Por su parte, la EDTU mantiene un muy bajo nivel de buses en servicio (ver gráfico 1). De los 108 buses en promedio en servicio diario en 1952, el promedio se redujo a 39 vehículos por día para 1980. La empresa alcanzó como punto máximo la cifra de 195 vehículos en promedio diario en servicio para 1971. (Contraloría Municipal, 1995; DANE-DAPD, 1975. DANE, 1982).

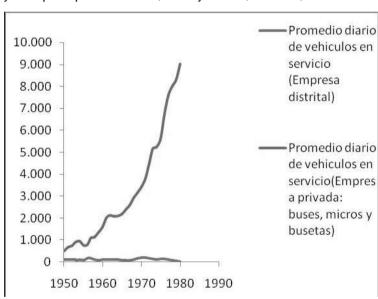


Gráfico 1. Promedio diario de vehículos en servicio de la empresa distrital y las empresas privadas de buses, micros y busetas (1950-1980).⁷³

Fuente: Anuarios Municipales de Estadísticas

En este periodo, tres nuevos vehículos surgen y ganan importancia: la buseta, el microbús y el taxi colectivo.

La primera empresa de microbuses aparecería en 1953, pero solo se constituye formalmente como empresa en 1964; en sus inicios se prestaba el servicio al Aeropuerto El Dorado (Gaviria, 1988). Estos vehículos ofrecían una

⁷¹ Hacemos referencia a las empresas que operaban con buses, microbuses y más tarde también con busetas.

⁷² Montezuma (2000).

⁷³ Después de 1976 comienzan a sumarse los datos de micros y busetas; en ese año empiezan los datos sobre estos vehículos en las estadísticas oficiales.

capacidad aproximada para 16 pasajeros (Intra, 1969). Los microbuses, como los taxis colectivos, inicialmente prestaban sus servicios en zonas de desarrollo incipiente que, por su baja demanda, no podían ser cubiertas por otros sistemas de transporte. No obstante, con el tiempo su uso se generalizó en muchos sectores de la ciudad y empezaron a representar una competencia para los buses y los *trolleys* (Gaviria, 1988). Entre los factores que determinaron la proliferación de estos dos medios de transporte se encuentra la falta de una adecuada programación de las rutas servidas por los buses de las empresas privadas, dado que esto les abriría espacios en la demanda de transporte a estos vehículos. Por los largos periodos de espera, que tenían que padecer en muchas ocasiones los usuarios de los buses, ocasionada por la poca coordinación en el servicio, los microbuses y taxis colectivos encontraban en esos espacios de tiempo buenos clientes (Intra, 1969).

Tabla 6. Censos al parque automotor de buses, micros y busetas (1969-1975)

,							
Buses ¹	Busetas	Micros	Total	Año	Fuente		
3.606		829	4.435	ene69	ROT		
4.268	399	802	5.469	jun71	CFT		
3.782	615	996	5.393	sep72	Fase II		
4.402	1.006	1.090	6.498	jul73	OAT I		
4.940	1.650	806	7.396	jun75	DATT		
5.046	1.741	816	7.603	oct75	DATT		
4.842	1.696	780	7.318	jun75	OAT II		

En: Estudio de organización y administración del transporte urbano de Bogotá II. Documento de trabajo número 2. Estudio sobre congestiones. Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, 1976.

Tabla 7. Microbuses (1976-1982)

Parque automotor	Promedio diario de microbuses en servicio	Pasajeros transportados	Promedio diario
439	212	12.411.294	33.911
430	167	6.682.123	18.307
424	123	4.532.002	12.416
342	108	4.303.433	11.790
209	73	2.766.372	7.558
135	66	2.497.480	6.842
83	53	2.112.000	6.000
	439 430 424 342 209 135	Parque automotor de microbuses en servicio 439 212 430 167 424 123 342 108 209 73 135 66	Parque automotor de microbuses en servicio Pasajeros transportados 439 212 12.411.294 430 167 6.682.123 424 123 4.532.002 342 108 4.303.433 209 73 2.766.372 135 66 2.497.480

Fuente: DANE (1984): Anuario Estadístico de Bogotá, D.E (1982). Bogotá.

Tabla 8. Taxis colectivos (1976-1982)

Años	Parque automotor	Promedio diario de taxis colectivos en servicio	Pasajeros transportados	Promedio diario
1976	491	345	12.352.883	33.751
1977	523	382	14.247.432	39.034
1978	477	324	12.030.271	32.960
1979	463	303	10.625.781	29.112
1980	472	307	10.507.867	28.710
1981	530	341	10.942.650	29.980
1982	552	360	11.573.000	32.000

Fuente: DANE (1984). Anuario Estadístico de Bogotá, D.E (1982). Bogotá.

Sin embargo, el uso de los microbuses comenzó a decaer en los setenta, probablemente por la aparición de las busetas que representaban para los transportistas una mejor opción que los vehículos más pequeños. De los 829 microbuses que existían en 1969, de acuerdo con el censo publicado por el estudio ROT, se pasa a 83 en 1982, según los datos del Anuario Estadístico de Bogotá de ese mismo año (ver tablas 6 y 7). Por su parte, el número de taxis colectivos se mantendría relativamente estable, pasando de 366 en 1969 a 552 vehículos (ver tabla 8).

En 1971 aparecen las primeras busetas, que debido a su diseño, tamaño y comodidad, tuvieron mucha acogida entre los transportadores y usuarios en Bogotá. El vehículo ofrecía 28 puestos sin pasajeros de pie (Pérgolis y Valenzuela, 2007). Al ser vehículos medianos, no tan pequeños como los micros y no tan grandes como los buses, se adaptaron muy bien a las condiciones viales y a la demanda de la ciudad. Esta clase de vehículo le permitía al transportista reducir costos y obtener una mayor rentabilidad. Los buses, por su gran tamaño, gastaban mucho más combustible y operaban con varios puestos vacíos a ciertas horas del día. De igual forma, la buseta por ser más pequeña era más rápida que el bus.

El crecimiento del parque de busetas fue muy significativo al pasar de 399 en 1971 (censo CFT) a 4.152 en 1981 (Anuario Estadístico de Bogotá de 1982), es decir, un crecimiento de 941%, muy superior al crecimiento del parque de buses, que también fue alto. Los buses aumentaron su parque entre 1971 (censo CFT) y 1981 (Anuario Estadístico de Bogotá de 1982) en un 62%, pues de 4.268 buses en 1971 se pasó a 6.922 en 1981⁷⁴ (ver tablas 9 y 10).

⁷⁴ Al parque de buses particulares de 1981 se le suma el parque de buses de la EDTU, que es de 238 según el Anuario Municipal de Estadísticas de Bogotá de 1981. El parque de buses del censo de la CFT incluye tanto la empresa distrital como las particulares.

Tabla 9. Busetas (1976 -1982)

Años	Parque automotor	Promedio diario de busetas en servicio	Pasajeros transportados	Promedio diario
1976	2.217	2.051	227.154.344	620.640
1977	2.696	2.410	276.490.055	757.507
1978	2.946	2.631	331.514.260	908.258
1979	3.072	2.812	370.597.503	1.015.336
1980	3.641	3.231	474.114.017	1.295.393
1981	4.152	3.560	573.501.194	1.571.236
1982	4.880	4.106	707.902.000	1.939.000

Fuente: DANE (1984). Anuario Estadístico de Bogotá, D.E (1982) Bogotá.

Tabla 10. Buses particulares (1971-1982)

	•			
Años	Parque automotor	Promedio anual de buses en servicio	Pasajeros transportados	Promedio diario
1971		3.835	719.380.141	1.970.904
1972		4.550	812.927.674	2.221.114
1973		5.171	938.746.982	2.571.910
1974		5.243	1.011.293.530	2.770.667
1975		5.599	1.072.700.327	2.938.905
1976	5.209	4.488	1.125.463.179	3.075.036
1977	5.956	5.007	1.272.429.353	3.486.108
1978	6.172	5.245	1.347.396.234	3.691.497
1979	6.326	5.397	1.336.842.343	3.662.582
1980	6.651	5.726	1.437.147.226	3.926.632
1981	6.684	5.779	1.419.952.615	3.890.281
1982	6.838	5.825	1.440.114.000	3.946.000

Fuente: DANE (1984). Anuario Estadístico de Bogotá, D.E (1982) Bogotá.

Este periodo se caracteriza por una diversidad de vehículos de transporte: buses, *trolleys*, busetas, microbuses y taxis colectivos, por el dominio de las empresas privadas sobre el transporte de pasajeros de la ciudad, por una participación muy reducida de la EDTU, y por un crecimiento importante en el parque de buses y busetas.

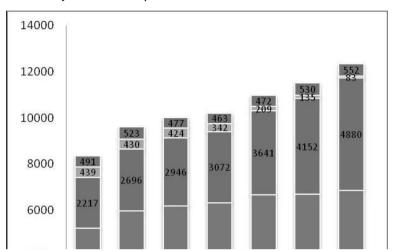


Gráfico 2. Crecimiento del parque automotor de buses, busetas, microbuses y taxis colectivos particulares (1976-1982).

Fuente: DANE (1984). Anuario Estadístico de Bogotá, D.E (1982). Bogotá.

6.3. Estructura de la propiedad de las empresas de transporte

Existían tres formas de organización empresarial: sociedad limitada, sociedad anónima y cooperativa. De las 23 empresas particulares de buses y microbuses, 13 eran sociedades anónimas, 6 sociedades limitadas y 4 cooperativas. A la vez, la mayor parte de los vehículos, un 74,4%, estaban vinculados a empresas de sociedad anónima. Esto significaba que la mayor parte de las empresas y las que tenían un mayor número de vehículos afiliados poseían una estructura de la propiedad abierta (ver gráficos 3 y 4).



Gráfico 3. Porcentaje de vehículos vinculados a cada grupo de empresas

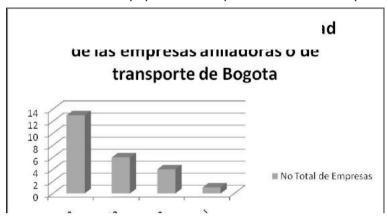


Gráfico 4. Estructura de la propiedad de las empresas afiliadoras o de transporte de Bogotá

Distribución de la propiedad de los vehículos de transporte urbano

Existía también una gran distribución de la propiedad de los vehículos de transporte urbano. De los 2.023 propietarios particulares vinculados a empresas afiliadoras en 1969, 14% eran dueños de menos de un bus, 59% dueños de un bus, 19% dueños de entre 1½ y 3 buses y solo 8% eran dueños de más de 3 buses (gráfico 5). También se encontró que, de los propietarios de un bus, el 60% eran a la vez conductores. En cuanto a la distribución de la propiedad de los microbuses, de 783 propietarios, 634 eran dueños de un vehículo, y en la mayor parte de los casos estos dueños eran a la vez conductores. Por otra parte, los grandes propietarios son dueños de la mayoría de las empresas afiliadoras (DANE, Anuario Estadístico de Bogotá, 1982).

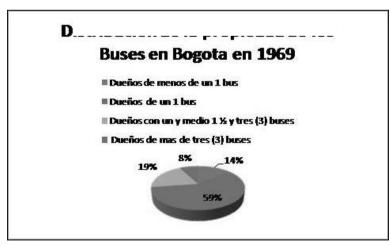


Gráfico 5. Distribución de la propiedad de los buses en Bogotá en 1969

Conductores: jornada laboral, salarios y requisitos de contratación

El salario de los conductores en la mayoría de las empresas, como se puede ver en el anexo 4, se deducía de acuerdo con los pasajeros transportados; en algunas otras empresas, según un porcentaje de lo producido, es decir, dependía del desempeño diario del conductor. Este sistema de remuneración representaba un salario bajo, y no garantizaba prestaciones sociales. El estudio ROT concluye, con base en los datos del censo, que el salario de los conductores en promedio rondaba los \$1.440,00 mensuales, cuando la remuneración promedio para los empleados era de \$2.350,00 mensuales, y para los obreros \$915,00 mensuales en 1968.

Por otra parte, la jornada laboral resultaba bastante larga. El horario de trabajo era desde las 5 a.m. hasta después de las 10 p.m. No obstante, el conductor no laboraba durante todas estas 17 horas en su vehículo, dado que esperaba un buen tiempo en el terminal para salir a su recorrido. A pesar de ello, no dejaba de ser una jornada agotadora.

Al contratar un conductor único para cada vehículo, se generaba una recarga en la jornada, un gran gasto de energía del conductor, lo que se traducía en un agotamiento tanto físico como mental. Los requisitos para contratar a los conductores eran bastante simples (ver anexo 5). No se le exigía ninguna preparación técnica especial o nivel académico en particular. Las empresas a su vez no le brindaban ninguna capacitación para el mejor desempeño en sus labores cotidianas. Esto hacía del trabajo de conductor una ocupación con muy poca calificación, asumida por personas con un bajo nivel intelectual.

6.4. Efectos del diseño del sistema de transporte particular en la movilidad bogotana.

La consolidación de un sistema de transporte en la ciudad basado en empresas privadas, llamadas frecuentemente, por su forma de funcionamiento, empresas afiliadoras, tuvo un efecto negativo sobre la movilidad urbana. La poca capacidad transportadora de la EDTU que, debido a su carácter oficial y a su mayor regulación, prestaba un mejor servicio, no pudo mejorar o contrarrestar las malas condiciones del transporte urbano que generaban las empresas particulares. En este apartado se abordarán cada uno de los efectos negativos del sistema reinante en la movilidad de los bogotanos de estos años.

Los efectos negativos del sistema se derivaban principalmente de las condiciones en que los actores económicos que a él pertenecían –propietarios de buses, empresarios y conductores– obtenían sus ingresos o remuneración, así como de la falta de regulación y control por las entidades competentes de orden nacional y local.

Como se mencionó en apartados anteriores, las empresas afiliadoras obtenían sus ingresos de las cuotas de rodamiento y afiliación. Esto ocasionó que su interés se concentrara en la búsqueda de más rutas y en la afiliación de un número cada vez mayor de vehículos, desatendiendo la prestación del servicio y la explotación económicamente racional de los equipos. Sobre las responsabilidades que se cedían al propietario del vehículo –mantenimiento del mismo y desempeño de los conductores– la empresa no ejercía ningún tipo de control, y sobre las responsabilidades vinculadas con el servicio al usuario se puede afirmar que se asumían de forma deficiente (Intra, 1969).

De igual forma, el mecanismo de remuneración de los conductores por pasajeros transportados, con un porcentaje muy pequeño, fue muy perjudicial para el servicio, dado que los conductores violaban todas las reglas de conducción y de respeto al ciudadano. Por su parte, los propietarios de los equipos eran indiferentes a dichos factores mientras se les garantizara un mayor número de pasajeros, y por lo tanto mayores rentas⁷⁵.

Inadecuadas frecuencias en la prestación del servicio

Las empresas afiliaban muchos vehículos para trabajar en sus rutas, sin ningún ordenamiento en la prestación de sus servicios. Como consecuencia de ello se desencadenaba el caos vehícular en determinadas partes y vías de la ciudad. Las empresas despachaban los vehículos en distintos horarios sin considerar la distribución de la demanda en las diferentes horas del día.

Era frecuente que la asignación de los buses y micros a las rutas se dejara al criterio de los despachadores. La poca coordinación en la prestación del servicio generaba gran afluencia de vehículos con baja demanda de pasajeros a ciertas horas del día, o poca afluencia de vehículos en horas o sitios con importante demanda de pasajeros. Esto afectaba tanto al usuario, que no tenía un servicio adecuado a sus necesidades de transporte en los distintos horarios del día, como a los propietarios de los vehículos, que debían sufrir una explotación ineficiente de sus automotores (Intra, 1969).

En algunos momentos del día era incierta para los pasajeros la posibilidad de encontrar un vehículo de transporte público. Frecuentemente, los usuarios debían salir de su casa temprano para llegar a sus destinos a tiempo, debido a los prolongados periodos de espera que en algunas ocasiones debían soportar. Al no tener los buses o micros un horario definido, era complicado para los usuarios programar sus actividades. En encuestas de la época se obtuvo que más del 65% de los usuarios debían esperar por más de 10 minutos para tomar un vehículo de servicio público (Intra, 1969).

Mal estado y deficiencias del parque automotor afiliado

La despreocupación por las condiciones en las cuales las empresas prestaban el servicio se reflejaba también en el mal estado y deficiencias del parque automotor afiliado. Vehículos con diseños inadecuados para el servicio de transporte urbano, con un número alto de años de uso, pobres condiciones de aseo y mantenimiento reflejaban esta situación (Intra, 1969).

El diseño de los vehículos no brindaba las condiciones de comodidad y seguridad necesaria para los usuarios. Se descuidaban aspectos como la "localización y tamaño de las puertas, salidas de emergencia, ventilación, separación entre asientos, altura de los techos, control de gases de escape, etc. La mayor parte de los vehículos en servicio eran buses con diseño tipo escolar que no era el más adecuado para el transporte urbano de pasajeros" (Intra, 1969).

Como se puede ver en la tabla 11, para 1969 gran parte de los buses necesitaba renovación. Casi la mitad de estos vehículos eran modelo 61 o anteriores. En cuanto a los microbuses, el porcentaje de vehículos modelo 61 o anteriores era del 18% para el mismo año. Se tenía así que buena parte del equipo rodante en servicio era de considerables años de uso. Esto se debía a la carencia de un fondo de depreciación que permitiera la renovación de los equipos. Los propietarios recibían el producido y no destinaban ninguna cantidad a estos fines y las empresas tampoco lo exigían (Intra, 1969).

Tabla 11. Discriminación del equipo de las empresas particulares de buses por edades (1969)

Modelo	No de Vehículos	Porcentaje	Porcentaje acumulado
(40-54)	633	19,141%	19,141%
(55-61)	958	28,969%	48,110%
(61-68)	1.716	51,890%	100,000%

Fuente: elaboración propia con base en los datos suministrados por el censo a empresas del Estudio ROT.

Los usuarios se quejaban de las pésimas condiciones de los equipos, de las incomodidades que generaba la mala distribución de los asientos, de la carencia de ventilación, del desaseo tanto interior como exterior, y de otros tantos problemas vinculados con la falta de mantenimiento. En este sentido, los usuarios vinculaban muchos accidentes a deficiencias mecánicas de estos vehículos.

Las empresas no prestaban generalmente un servicio directo de mantenimiento que garantizara a los usuarios un vehículo en buen estado y seguro. Se desentendían del tema del mantenimiento, dejando esta responsabilidad a los propietarios. Como vemos en el gráfico 6 (y también en el anexo 2), de las 24 empresas⁷⁶, solo 8% tenía talleres propios y el resto, 92%, prestaba el servicio indirectamente o no prestaba el servicio. Es decir, en el 92% de las empresas los vehículos eran revisados por talleres particulares. Esto dismi-

nuía la seguridad de los vehículos dado que estos talleres resultaban en su mayoría poco serios y responsables.

Los propietarios sobre los cuales recaía la responsabilidad del estado del vehículo realizaban pocas inversiones en su mantenimiento; no efectuaban ningún tipo de mantenimiento preventivo a sus automotores, lo que era muy importante para aumentar la seguridad en la operación del equipo, en la disminución de su ritmo de depreciación y en la prolongación de su vida útil. Buena parte de los propietarios consideraban los ingresos como "plata de bolsillo", por lo tanto no hacían ninguna reserva con fines de mantenimiento o de reposición del equipo.

Guerra del centavo

El sistema de remuneración –por pasajeros transportados– implementado con los conductores fue contraproducente para el servicio y el tráfico de la ciudad, y desencadenó la llamada "guerra del centavo".



Gráfico 6. Forma de prestación del servicio de taller en las empresas de transporte

Los conductores, en el afán de conseguir el mayor número de pasajeros y garantizarse un salario proporcional a sus necesidades, realizaban competencias en la vía pública poniendo en riesgo la seguridad de los usuarios y de los peatones⁷⁷. A la vez, en momentos de alta demanda aglutinaban gran número de pasajeros en los vehículos, hasta el máximo de su capacidad, lo que generaba protestas de los usuarios que catalogaban a estos vehículos como "racimos humanos" (Intra, 1969).

Esta búsqueda desenfrenada de pasajeros también trajo consigo congestión y embotellamientos en varias calles y avenidas, así como tiempos de

Altos índices de accidentalidad se presentaban a causa de las imprudencias de los conductores de servicio público.

viaje más largos, dado que los conductores paraban en cualquier lugar por fuera de los paraderos obstruyendo el flujo continuo del tráfico. La carrera décima, la carrera 13, la calle 68 y la avenida Caracas, donde se duplicaban muchas rutas de buses, micros y busetas, se convirtieron paulatinamente en enormes y congestionados paraderos (Pérgolis y Valenzuela, 2007).

Se estima que un viaje promedio en Bogotá duraba alrededor de 40 minutos. Esto, además del tiempo, implicaba otros costos para los usuarios como los generados por el agotamiento que les producía estar por tanto tiempo "dentro de un vehículo incómodo, poco higiénico y atestado de gente" (Intra, 1969).

Otro aspecto del servicio que los usuarios denunciaban frecuentemente era el mal trato que recibían de los conductores. Varios factores influyeron en ello: las malas condiciones laborales de los conductores, su bajo nivel intelectual y cultural, la falta de capacitación por las empresas y principalmente el cansancio producto de una prolongada y agotadora jornada que mantenía a los conductores en un estado de tensión nerviosa (Intra, 1969).

6.5. Empresas transportadoras privadas: las huellas de su permanencia.

En la década comprendida entre 1980 y 1990, las empresas transportadoras privadas experimentaron una etapa de estabilidad relativa con los rasgos anteriormente descritos, debido a que la política de control que recaía sobre ellas, así como la política de transporte en general, todavía se encontraba asignada tanto a organismos del Gobierno como del Distrito, lo que generó una dispersión de funciones entre las autoridades competentes, así como una precaria integración del nivel institucional encargado del tema del transporte en la ciudad. Además, la única empresa distrital que ofrecía el servicio de transporte a nombre del Estado, y que estaba a cargo de la administración distrital, atravesaba por su etapa final debido a su deterioro financiero.

Aunque a finales de la década de los ochenta tiene lugar una reestructuración general de la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la cual propendía por la autonomía y la autogestión de estos últimos, y que en materia de transporte se refleja en la constitución de una autoridad única para el sector transporte a cargo completamente de la administración distrital, con una importante descentralización de funciones, la situación de los transportadores privados no encuentra muchas transformaciones, en términos del ejercicio de mayores controles sobre su actividad, debido f a la débil capacidad operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte.

En 1988, tras la política descentralizadora, se acoge un nuevo estatuto nacional de transporte donde se enmarca la labor de control de la STT sobre estas empresas. Por una parte, se reclasifican las empresas en tres nuevas categorías: arrendadoras, propietarias y administradoras; se busca regular la constitución de nuevas empresas mediante la constatación de que existía

una demanda de transporte insatisfecha y quitándoles el carácter provisional que el estatuto de 1970 les otorgaba mientras reunían los requisitos de constitución. También se pretende regular el tiempo útil de los vehículos así como el ingreso de los nuevos, la asignación de rutas y horarios con el fin de constituir verdaderos sistemas de rutas y no simplemente tramos inconexos. En general, se extienden los controles con el propósito de elevar la calidad del servicio.

Al liquidarse la EDTU se desarrolla una nueva normatividad distrital en la cual se especifican las responsabilidades de las empresas, y se elimina el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT) para constituir la autoridad única (Acuerdo 11 de 1990) del transporte, que desde la década del ochenta se venía sugiriendo, mediante la creación de la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT), según decretos 265 y 267 de 1991 (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Para 1998 el Decreto 1558 rige la operación de las empresas transportadoras buscando la implementación de criterios de seguridad, nivel de servicio, apoyo a la iniciativa privada y libre competencia en el marco de empresas racionalmente constituidas, tanto en aspectos de carácter administrativo y directivo como técnico.

Pese a que existió un marco legal para el control de estas empresas (ver anexo 7), no se observa una mejoría significativa del servicio de transporte durante la década de los noventa. En su lugar, problemas relativos a la ocupación y uso irracional de la malla vial, con su consecuente deterioro, los largos tiempos de desplazamiento, baja calidad del servicio y la inseguridad entre otros, caracterizan el accionar de las empresas privadas en Bogotá.

La causa global de la crisis del transporte experimentada durante este periodo se relaciona con una política discontinua y fragmentaria que se construye a partir de una muy débil articulación de actores institucionales que representan intereses tanto políticos como económicos de actores políticos, entre quienes no existieron estrategias de concertación, ni consenso para llevar a término proyectos más allá de los intereses particulares de las administraciones.

La intervención del Estado en el tema del transporte, pese a determinadas directrices normativas y a la creación de un instituto para el manejo del tema del transporte en el nivel nacional como el Intra, ha sido muy pobre, por cuanto no ha habido continuidad en las políticas ni un plan de control que propenda a la coordinación institucional de las dependencias encargadas de la planeación y ejecución de políticas de transporte y a establecer relaciones de carácter permanente con los actores del sector privado que han intervenido en la prestación del servicio de transporte, así como con aquellos que lo han hecho en el área de la planeación.

La estructura organizativa y las relaciones laborales: rasgos permanentes

Uno de los aspectos más destacados en relación con las empresas privadas cuando se observan en una perspectiva histórica es la asombrosa permanencia de los rasgos que tradicionalmente las han distinguido: las relaciones laborales manejadas desde una perspectiva personalista y la desarticulación entre las áreas administrativas y operativas.

La estructura económica de estas empresas la describe Samuel Jaramillo de la siguiente manera: "las rentas y ventajas de los monopolios en el transporte colectivo en Bogotá, no se derivan del proceso de concentración y centralización del capital, al cual conduce la competencia capitalista; se trata de una organización en la que no hay socialización, innovación ni desarrollo de las fuerzas productiva" (Jaramillo, 1985).

Estos rasgos se han constituido en un impedimento para la implementación de un servicio de transporte eficaz basado en una lógica económica apropiada a la consecución de un servicio de calidad, debido a que la modalidad de transporte privado imperante en Bogotá ha logrado consolidarse como una economía competitiva basándose en la explotación de situaciones desventajosas tanto para quienes se encuentran vinculados laboralmente como para los que han estado obligados a hacer uso de un sistema de muy baja calidad.

Esta imposibilidad de competir con un sistema de transporte de carácter informal que, ante el aplazamiento de proyectos y políticas, ha acumulado fuerzas y recursos en espacios cada vez más amplios hasta el punto de convertirse en la mayor fuerza transportadora de la ciudad, genera la pérdida de control de esta importante actividad por parte del Estado.

Como afirman Parias y Jaramillo en su trabajo sobre la EDTU:

La desestatalización del servicio de transporte en Bogotá no se ha traducido en un incremento de su eficiencia [...] Las irracionalidades y atrasos que han caracterizado la estructura del transporte no se han corregido con la desaparición de la EDTU, se mantiene el carácter informal de los agentes en este servicio que conduce a las prácticas atrasadas y a las formas irracionales de funcionamiento, que inciden directamente sobre la demanda a través de una calidad del transporte que es poco menos que caótica. Esta realidad, contradictoria y conflictiva no se transforma a menos que se transforme la estructura de su organización. (Parias y Jaramillo, 1992).

Dicha lógica de funcionamiento ha propiciado un servicio de muy mala calidad a la ciudadanía, principal objetivo de cualquier sistema de transporte; también se ha traducido en una atomización de la propiedad sobre el parque automotor, generando una sobreoferta de buses, mas no de rutas, con consecuencias fatales en el uso de la malla vial y el espacio público.

La mencionada desarticulación entre el nivel administrativo y operativo de las empresas se refleja en el uso y apropiación de rutas con fines de lucro particular, pues, al no poseer equipos, su "capital", por decirlo así, está conformado por rutas que alquilan a quienes tienen la propiedad sobre los equipos, con la particularidad de que estas rutas no pueden ser propiedad privada en tanto constituyen bienes públicos que han sido construidos con presupuesto público.

La manera como las empresas transportadoras se apropian de las rutas ha generado paralelismos entre las mismas; el hecho de que, por ejemplo, la gran mayoría de las rutas atravesaran por el centro de la ciudad a mediados de los setenta, e incluso después, es prueba de ello. También es notable la existencia de rutas no autorizadas en la periferia de la ciudad, lo cual señala tanto un irrespeto a la normatividad establecida como una precariedad institucional para controlar a pequeños propietarios y empresas.

La apropiación de las rutas en un contexto de clara competencia entre las empresas, ha generado un escenario de rutas inconexas, arbitrarias y contradictorias, las cuales se encuentran lejos de constituir un sistema de rutas cuyo objetivo sea conectar diversos sectores de la ciudad de forma inteligente y funcional respondiendo a las necesidades de sus habitantes.

En cuanto a las relaciones laborales, se ha constatado la preeminencia de formas de contratación informales, aunque es necesario resaltar que no existen muchos trabajos académicos recientes⁷⁸ enfocados en las empresas transportadoras que puedan detallar algunas evoluciones al respecto. Sin embargo, se han destacado las diversas posiciones que han asumido las empresas transportadoras frente al proceso de transformación desatado por la implementación del sistema Transmilenio y algunos cambios que se han derivado de allí, especialmente cambios referidos a las percepciones de los actores en cuanto a temas como la cultura ciudadana, el servicio, el empleo, etc. (Burbano y Carvajal, 2005).

De acuerdo con una encuesta realizada entre los conductores en 1980, Jaramillo afirma que el 91% de los conductores tenían una jornada de 12 horas o más. Por otra parte, Montezuma señala que en 1995 un 80% de los conductores recibían un salario a destajo, mientras que la duración del día laboral se aproxima a las 14 horas y el 93% de los conductores trabajan más de 11 horas al día. Los bajos costos de operación que históricamente han mantenido estas empresas se fundamentan precisamente en la existencia de este tipo de relaciones laborales.

Por otra parte, en el documento Conpes de 2007 se afirma que las empresas transportadoras mantienen su calidad de afiliadoras debido a que el 92% del parque automotor con que funcionan pertenece a terceros, y no solamente

⁷⁸ Los análisis más recientes han sido desarrollados por Burbano y Carvajal (2005), Montezuma (2000), Chaves y Viviescas (2001).

debido a este factor sino también a que "no ejercen un control efectivo de la operación, limitándose al despacho de los equipos y a la venta de los derechos de explotación de una ruta a los propietarios de vehículos" (Conpes 2007). También se señala que el mantenimiento de este equipo "alquilado" por las empresas queda en manos de los propietarios, y prácticamente permanece por fuera del control del Estado.

La estructura organizativa de las empresas es descrita desde esta perspectiva como una organización carente de jerarquías, donde los propietarios de los vehículos toman decisiones con un margen amplio de independencia frente a la empresa; además, esta organización reproduce un modelo de relaciones bastante inequitativas entre sus actores, empresa-propietario-conductor, al punto de manifestar una casi completa independencia entre sí.

Esto implica que, tal como han afirmado otros autores, el modelo de explotación, con base en el cual se constituyeron las primeras empresas privadas y con el cual lograron ejercer control sobre la oferta de transporte en la ciudad al generar una competencia desigual con las empresas estatales, se ha mantenido hasta nuestros días.

En general, la estructura organizacional de las empresas está orientada hacia la vinculación del parque automotor, ejerciendo por excelencia una función de intermediación con el Estado para la adquisición de nuevos productos de explotación (rutas, zonas de operación, horarios, etc.), relegando a un segundo plano el concepto de calidad en la prestación del servicio. (Conpes, 2007).

7. Políticas de regulación del transporte colectivo privado

Como se vio anteriormente, la estructura organizativa de las empresas reflejaba una precaria integración entre un sector administrativo, el cual detentaba el monopolio de las rutas y recaudaba cuotas de afiliación de los buses, y los propietarios quienes poseían los equipos y manejaban las relaciones con los conductores de manera directa y personal. La organización del transporte no obedecía a una estructura empresarial moderna. Así se expresa en el siguiente pasaje de uno de los estudios del Intra de 1970: "La industria del transporte se explota de forma artesanal, donde los propietarios de los vehículos tienen que correr con todos los riesgos de dicha actividad económica" (Intra, "Actitudes de los conductores").

De esta manera, uno de los principales objetivos del gobierno ha sido promover una organización mucho más racional del transporte colectivo privado, de manera que las empresas se conviertan en interlocutoras del gobierno, al abandonar sus estructuras "premodernas" amparadas en el modelo de las cooperativas y del sistema de afiliación.

En términos generales, la estructura organizativa, el funcionamiento, las tarifas, las rutas y los equipos, fueron los ámbitos objeto de la política de regulación del gobierno nacional.

7.1. Decreto 2781 de 1950 -libertad de rutas- y Ley 15 de

1959. Intervención del Estado en el transporte

En Bogotá el problema del transporte público urbano, tiene un antecedente importante en el Decreto 2781 del 28 de agosto de 1950 de la Presidencia de la República. Esta disposición causó caos en el transporte urbano al declarar libres las rutas para el transporte automotor y derogar el Decreto 2493 de 1948, que creó el Consejo Nacional de Transporte, en que se señala el rechazo a la calidad de servicio público del transporte por considerarlo como "industria que incide considerablemente en el costo de vida" (Londoño y Uribe, 1979).

En el artículo 1 del Decreto 2781 se establece: "Desde la vigencia del presente Decreto será libre el tránsito en todas las carretera del país, para los vehículos automotores destinados a la conducción de carga y pasajeros".

Parágrafo: 1. "Las personas naturales o jurídicas que quieran ejercer la industria del transporte, deberán obtener licencia de la Gobernación del respectivo departamento, con el objeto de que por parte de los transportadores se cumplan las obligaciones y requisitos que establezca el Ministerio de Comercio e Industria" (cita en Londoño y Uribe, 1979).

Este decreto implicó una fuerte desregulación del servicio de transporte en la ciudad. Solo a partir de la Ley 15 de 1959 se dan pasos encaminados a la mayor intervención del Estado en el transporte urbano. Esta ley faculta al Estado para intervenir en la industria del transporte, reglamentar el funcionamiento de las empresas y la prestación de sus servicios:

Artículo 10. En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno, en representación del Estado y por mandato de esta Ley, intervendrá en la Industria del Transporte Automotor, tanto urbano como en servicio de carreteras, para movilización de carga y pasajeros, con los siguientes objetivos:

- a) Organizar y patrocinar empresas públicas, privadas o mixtas de carácter distrital, municipal, departamental o nacional, pudiendo explorar o adquirir los equipos pertenecientes a particulares, previa indemnización o arreglo contractual sobre el pago.
- b) Reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y la presentación de sus servicios.
- c) Hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos pudiendo modificar o eliminar las tarifas aduaneras, requisitos y demás gravámenes de importación de elementos destinados a ese servicio público. Además, el Gobierno podrá intervenir para regular los precios de la venta al público de todas estas mercancías.
- d) Fijar para todas las ciudades del país las tarifas de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental, y establecer la forma de pago o prestación del servicio de transporte que por esta Ley le corresponde al empleador en beneficio del empleado.

Parágrafo. La facultad establecida en el ordinal d) del artículo anterior, y en cuanto le hace relación al servicio urbano, podrá delegarla el Gobierno en los gobernadores o en los alcaldes, cuando los respectivos municipios tengan una organización adecuada de sus dependencias de tránsito y transportes, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Gobierno sobre el particular. Para la aplicación de las determinaciones que se dicten en virtud de esta delegación, se requiere la previa autorización del Gobierno Nacional⁷⁹.

Estatuto Nacional de Transporte (1970)

El Estatuto Nacional de Transporte, acogido mediante el Decreto 1393 del 6 de agosto de 1970, entraña otra de las políticas regulatorias del orden nacional. Sus objetivos fundamentales fueron:

- Regular el servicio de transporte terrestre automotor en todo el país.
- Intervenir en la industria del transporte para su mejor desarrollo.
- Establecer condiciones y requisitos para la organización y el funcionamiento de las empresas dedicadas a la actividad transportadora.
- Fijar algunas normas en relación con actividades afines al transporte.

En el capítulo 2, el estatuto establecía su aplicación en el ámbito de transporte de pasajeros, tanto a las empresas públicas como a las privadas, en la medida en que estas prestaran un servicio de carácter público en los niveles urbano, suburbano, intermunicipal e interdepartamental, lo que extendía la política de regulación de las empresas a un nivel nacional, haciéndola mucho más compleja en cuanto al tamaño y sobre todo al número creciente de empresas en el país.

En su artículo 8 establece que "el servicio público de transporte será prestado por empresas legalmente constituidas y debidamente autorizadas por el Instituto Nacional del Transporte". Más adelante, "las empresas solo abrirán oficinas y agencias en los lugares donde tengan servicios autorizados" (Presidencia de la República, 1970).

Las empresas, además de contar con la autorización y legalización, debían constituirse como "unidades" empresariales, con las instalaciones, equipos y administración adecuadas para la prestación del servicio que ofrecían.

En este artículo el estatuto también establecía que la propiedad de los vehículos debía ser de la empresa; sin embargo, de modo algo ambiguo, permite la vinculación a estas empresas de personas naturales que acrediten la propiedad de los vehículos. De alguna manera, esta clase de excepción, se basaba en una realidad innegable en cuanto a la propiedad de los equipos entre las empresas y cooperativas transportadoras.

⁷⁹ Ubicación en la red: http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%2015%20DE%201959.htm

Se trataba de superar la dicotomía entre los dueños de los buses y los dueños de las empresas, de unificar sus respectivos intereses, al hacer más partícipes a los dueños de los vehículos en la propiedad de la empresa. Al mismo tiempo, se pretendía lograr la unificación de estas empresas, reduciendo su número, y así, mejorar las condiciones laborales de los conductores –salario y jornada laboral–.

Con este propósito, en el artículo 17 se establece una clasificación de las empresas en tres categorías: A, B y C, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- El nivel de organización de las empresas.
- El grado de participación de los dueños de los vehículos en la propiedad de la empresa.
- La forma de vinculación del personal de conductores y las condiciones de jornada de trabajo.
- Capacidad económica y financiera.
- Capacidad transportadora y calidad de los equipos e instalaciones.
- Nivel del servicio ofrecido.
- Capacidad transportadora propia de la empresa.
- Forma de vinculación de los vehículos no propios.

Para valorar los factores indicados en el artículo anterior, el Instituto Nacional del Transporte señalaba un sistema adecuado que permitiera ubicar a las empresas en una u otra categoría, teniendo en cuenta el mayor o menor grado en que se combinaran dichos factores, las necesidades del servicio y las condiciones de la región donde éste se prestaba.⁸⁰

El premio por lograr una categoría más alta⁸¹ era que frente a las empresas de categoría inferior la empresa tendría prelación en el otorgamiento y concesión de las rutas, horarios, áreas de operación y demás servicios dentro de la zona para la cual hubieran sido autorizadas. Además, se tenía una licencia de funcionamiento más larga al pertenecer a una categoría de mayor nivel. Artículo 27: "la licencia de funcionamiento se otorgará en forma definitiva a las empresas que sean clasificadas en categoría 'A' y 'B' y en forma provisional a las de categoría 'C'. La licencia definitiva tendrá una vigencia hasta de diez (10) años y la provisional hasta de uno (1)".

En el artículo 20 se establecía que "en adelante solo podrán constituirse empresas de transporte que llenen los requisitos y posean los niveles de servicio correspondientes a las de clase 'A'".

Con la Resolución 103 del 31 de marzo de 1971 se establecieron más específicamente las condiciones que debían cumplir las empresas para ser ubicadas en una

⁸⁰ Ubicación en la red: http://cijus.uniandes.edu.co/proyectos/herramientas/todos/ DECRETO 1393 DE 1970.pdf

⁸¹ A era la más alta y C la más baja.

u otra categoría (Urrutia y Acevedo, 1981). En la tabla 12 se observan los requerimientos.

Empresa de clase	Α	В	C
Capital pagado (personas jurídicas) o patrimonio (personas naturales)(en miles de pesos)	800	500	250
Capacidad transportadora total (número de vehículos)	200	150	75
Porcentaje de capacidad transportadora de propiedad de la empresa	10	6	2
Porcentaje de capacidad transportadora de propiedad de socios y la empresa	75	50	30
Puntaje	800	600	400

El artículo 21 del Decreto 1393 de 1970 resultaba también importante para el mejoramiento del servicio; establecía las obligaciones de las empresas de transporte, entre las que destacamos:

"Poseer un sistema adecuado de mantenimiento de los vehículos, bien que lo hagan por cuenta propia o que faciliten a los dueños los medios para hacerlo.

- Contratar por sí mismos el personal autorizado de conductores sin perjuicio de la solidaridad establecida en la Ley 15 de 1959.
- Servir las rutas y horarios otorgados con las frecuencias autorizadas".

En cuanto a las relaciones laborales, los artículos 47 y 56 contienen algunas disposiciones importantes. En el artículo 47 se establecía que "en las empresas de transporte urbano por buses, el personal de conductores asalariados deberá tener vinculación directa con la empresa. En ningún caso la relación laboral podrá ser con el propietario del vehículo".

De esta manera, se pretendía poner fin al desconocimiento de las responsabilidades contractuales de las empresas para con sus conductores.

Mientras gie en el artículo 56, respecto a las jornadas laborales, se disponía: "Las empresas de transporte, por razones de seguridad pública, no podrán fijar a los conductores jornadas de trabajo diario superiores a diez horas". Aquello resultaba importante en la eliminación de las largas jornadas de trabajo que padecían los conductores, que se traducían en un mal desempeño laboral.

Estas medidas no obtuvieron un buen resultado, a pesar de estar cuidadosamente elaboradas y fundadas en los resultados de los estudios técnicos que adelantó el Intra en 1960.

Nunca se cumplió la norma que establecía prioridad en cuanto a rutas y horarios a las empresas de mayor categoría, ni tampoco el artículo 20, dado que las nuevas empresas ingresaban sin cumplir el requisito de ser de tipo A. De esta manera, no había incentivos reales para la constitución de mejores y más grandes empresas, ni una regulación eficiente de las nuevas empresas constituidas que ingresaban al servicio (Calle y Mesa, 1987).

Entre los factores que influyeron en el incumplimiento de las normas se destaca la división de la autoridad competente en el área de transporte y la corrupción administrativa en el gobierno local. Mientras que el Intra llevaba a cabo la clasificación de las empresas, la Alcaldía, a través del DATT, fijaba y otorgaba las rutas a las empresas sin tomar en cuenta la clasificación y muchas veces mediante procedimientos corruptos (Calle y Mesa, 1987).

Con el tiempo, el número de empresas aumentó sin cumplir con los requisitos estipulados y se presentó una excesiva duplicación de rutas cubiertas por diversas compañías (Calle y Mesa, 1987). El número de empresas privadas de buses y busetas llegó a 35, sumando con la empresa distrital un total de 36 empresas en mayo de 1980 (ver anexo 1). En general el decreto no tuvo ningún efecto en el sistema ni en el mejoramiento del servicio, no se constituyeron verdaderas empresas de transporte con vehículos propios, el sistema de remuneración y las malas condiciones laborales de los conductores persistieron, así como la presencia de equipo rodante en mal estado e inadecuado para la prestación del servicio.

Código Nacional de Tránsito 1970

La expedición del primer Código Nacional de Tránsito en agosto de 1970 es otra de las medidas que reflejan la iniciativa de una política de regulación del transporte en el orden nacional.

En un "Informe de actividades" del Intra de 1969, publicado en 1970, se menciona expresamente la necesidad de un código único de tránsito: "En el país no existen actualmente normas unificadas de tránsito"; por lo tanto, existe una "anarquía en la expedición de pases, matrículas, traspasos y cambio de color de los vehículos".

Al parecer, el Intra había recomendado en este mismo informe la creación de un código único, con el fin de ejercer una regulación efectiva a nivel nacional. En este código los aspectos objeto de regulación fueron: los vehículos en general y sus licencias de tránsito, la expedición de licencias de conducción y la enseñanza automovilística, la señalización, la clasificación de las vías y las normas de comportamiento.

En cuanto al servicio de transporte público, en el Decreto 1344 de 1970, se establecen algunas condiciones de seguridad y comodidad, como:

 Los vehículos de servicio público deben transitar siempre con todas sus puertas cerradas.

- Ningún vehículo de servicio público o particular de pasajeros podrá llevar un número de pasajeros superior al cupo señalado en la tarjeta de matrícula.
- Sólo el conductor puede subir o bajar de los vehículos por el lado izquierdo.
- En los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros no podrán llevarse animales ni objetos que incomoden a los usuarios.
- El equipaje deberá transportarse en la bodega o baúl.
- Cuando un automóvil de servicio público urbano transite por las calles sin pasajeros, está obligado a hacerlo por el carril derecho con el fin de recoger a quienes soliciten su servicio.
- En los buses de servicio público urbano de pasajeros las luces interiores permanecerán encendidas todo el tiempo en que el vehículo esté
 transitando por la ruta entre las diez y ocho horas y las seis horas, y
 cuando las condiciones de visibilidad así lo exijan.
- Ningún vehículo podrá llevar pasajeros ni carga en los guardabarros o en los estribos.
- Los vehículos de servicio público urbano no podrán llevar pasajeros en el espacio comprendido entre la puerta de entrada y la registradora.
- Los conductores de buses de servicio público para pasajeros no admitirán ni transportarán a personas en estado de embriaguez. Cuando algún usuario profiera expresiones injuriosas o groseras, promueva riñas o cause cualquier molestia a los demás pasajeros, el conductor detendrá la marcha y dará aviso a la autoridad policiva más cercana.

En el Decreto 1344 de 1970, por medio del cual se expide dicho código, se establecen las autoridades en materia de tránsito a nivel nacional:

- El Ministerio de Obras Públicas.
- El Consejo Superior de Tránsito.
- Las secretarías, departamentos o dirección de tránsito de carácter departamental, distrital, intendencial y comisarial.
- Los alcaldes municipales e inspectores de policía.
- Los inspectores municipales de tránsito.
- La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía Vial y Policía Urbana de Tránsito (Presidencia de la República, 1970).

En general, cuatro entidades se encargarían de regular el tránsito: el Ministerio de Obras Públicas, la Policía Nacional, las alcaldías y las dependencias departamentales de tránsito.

El problema de esta política nacional fue precisamente el gran número de dependencias que resultaban involucradas en la implementación de las normas, que por este periodo eran abundantes. Por decirlo así, la complejidad de

la estructura institucional requerida para administrar y regular la movilidad nacional, sumada a la precariedad de instituciones cambiantes, así como la débil coordinación y comunicación entre las mismas, fueron las causas por las cuales esta normatividad no tuvo un impacto significativo.

7.2. Tarifas y evolución del subsidio al transporte público

Aumentos en los costos de explotación

Los transportistas urbanos debieron afrontar constantes aumentos en los costos de explotación de sus equipos. Este aumento se producía por tres factores: en primer lugar, el incremento en las distancias de viaje, que acrecentaba el gasto de insumos y el desgaste del automotor con poco aumento en los pasajeros transportados (Intra, 1969); segundo, por el congestionamiento de las vías que aumentaba el tiempo de viaje⁸²; y tercero, por el alza, en distintos periodos, en el precio de los repuestos, de la gasolina y otros insumos como los lubricantes y las llantas (DNP, 1976).

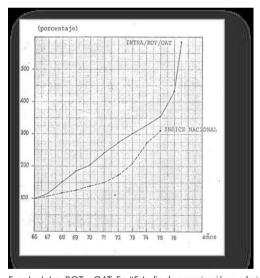


Gráfico 7. Crecimientos porcentuales de los costos de los insumos de transporte frente al índice nacional de precios⁸³

Fuente: Intra, ROT y OAT. En "Estudio de organización y administración del transporte urbano de Bogotá II. Documento de trabajo número 9".

⁸² El problema de la congestión vehicular se relacionaba como veíamos, con la gran cantidad de buses de empresas de transporte colectivo con su forma de operación en las vías de la ciudad y con factores como el crecimiento del parque de vehículos particular y la concentración de muchas actividades en el centro. Sobre estos dos últimos factores nos detendremos más adelante.

⁸³ El gráfico se construyó con los datos de la tabla 8 y del anexo 6.

Como se ve en el gráfico 7, el aumento de los costos de los buses urbanos⁸⁴ en Bogotá tuvo un crecimiento durante el periodo 1966 -1976 muy superior al crecimiento del índice de precios nacional.

La dependencia de las importaciones para la adquisición de repuestos y de nuevos vehículos hacía muy sensible al sector frente a las variaciones de la tasa de cambio. Así, las devaluaciones que sufriría la economía colombiana durante la segunda mitad del siglo xx afectaron seriamente a los transportadores al aumentar sus costos (Londoño y Uribe, 1979).

bre 66 1.061	ROT.69 2.000	OAT 74	INTRA 74	INTRA 75	0ΔT Feb 76	O AT C 1 70
1.061	2.000				0/11 1 CD / 0	OAT Sept 76
		3.013	2.804	2.568	4.200	8.030
152	225	628	317	437	600	680
388	880	1.308	1.391	2.218	1.900	2.900
1.407	1.360	2.398	3.553	4.163	4.300	4.520
657	1.880	3.880	3.346	3.405	5.000	5.050
310	430	880	1.653	1.245	1.200	1.770
3.975	6.775	12.107	13.064	14.036	17.200	22.950
100	170	305	329	353	433	577
	.407 657 310	.407 1.360 657 1.880 310 430 3.975 6.775	.407 1.360 2.398 657 1.880 3.880 310 430 880 3.975 6.775 12.107	.407 1.360 2.398 3.553 657 1.880 3.880 3.346 310 430 880 1.653 3.975 6.775 12.107 13.064	.407 1.360 2.398 3.553 4.163 657 1.880 3.880 3.346 3.405 310 430 880 1.653 1.245 3.975 6.775 12.107 13.064 14.036	.407 1.360 2.398 3.553 4.163 4.300 .657 1.880 3.880 3.346 3.405 5.000 310 430 880 1.653 1.245 1.200 3.975 6.775 12.107 13.064 14.036 17.200

Fuente: Intra, ROT y OAT. En "Estudio de organización y administración del transporte urbano de Bogotá II. Documento de trabajo número 9".

Tabla 14. Importación de petróleo en Colombia (1975-1980)		
Periodos	Importaciones	
1975	2 millones de barriles	
1976	5 millones de barriles	
1977	8 millones de barriles	
1978	16 millones de barriles	
1979	22 millones de barriles	
1980	28.5 millones de barriles	
ente: Ecopetrol. En "Costo:	del transporte urbano en Bogotá".	

De igual manera, la economía y el sector del transporte sufrieron los embates de las alzas en los precios del petróleo y la gasolina en la segunda mitad del siglo xx, como consecuencia del crecimiento pronunciado de la demanda. Este incremento fue dramático a partir de 1975, cuando el mundo vivía una verdadera crisis energética y Colombia pasaba de ser exportador a

⁸⁴ En estos costos se incluyen la gasolina, las llantas, los salarios, el gasto en mantenimiento y otros.

ser importador del crudo. A partir de marzo de 1975, Colombia comenzó a importar cada vez mayor volumen de petróleo (ver tabla 14), lo que tuvo un impacto en el precio de la gasolina y de otros derivados, dado los altos precios internacionales –gráficos 8 y 9–. (Buitrago y Suárez, 1980).

Gasolina (en pesos)

10000
8000
6000
4000
2000
Gasolina

Gráfico 8. Variación de los precios de la gasolina (en pesos)

Fuente: Intra, ROT y OAT. En "Estudio de organización y administración del transporte urbano de Bogotá II. Documento de trabajo número 9".

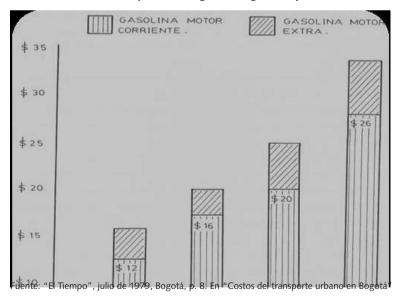


Gráfico 9. Evolución de los precios de la gasolina (agosto/78 julio/79)

Además de los factores económicos del mercado que influían en el alza de los precios de los insumos, el problema del aumento de los costos de

explotación se vinculaba también a problemas en el ordenamiento urbano de la ciudad, como el crecimiento desmedido del área urbanizada y la congestión vehicular en varias calles y avenidas de la ciudad. El aumento progresivo y constante del perímetro urbanizado amplió considerablemente los kilómetros a recorrer en cada una de las rutas, lo que aumentaba considerablemente los costos⁸⁵. Entre 1958 y 1981 los kilómetros por viaje promedio aumentaron en un 55% (ver tabla 15). El aumento de las distancias no significaba un incremento en el número de pasajeros dado que desde el inicio hasta el final del recorrido, desde los lugares de habitación a los lugares de trabajo o viceversa, el grupo de pasajeros tendía a ser el mismo.

Tabla 15.86

Año	Promedio de buses operación/día	Km recorridos	Viajes redondos	Km/viaje promedio
1958	1.259	618.88.272	2.087.328	29,64951939
1959	1.431	64.740.456	2.241.060	28,88831892
1960	1.704	84.528.876	2.391.336	35,34797118
1971	4.030	247.890.572	6.971.430	35,55806657
1972	4.734	288.429.191	7.917.613	36,42880638
1973	5.328	323.408.269	8.965.014	36,07448566
1974	5.373	354.986.381	9.279.499	38,25490805
1976	4.635	282.406.320	6.379.398	44,26849054
1977	5.131	319.831.993	7.115.927	44,94593508
1978	5335	334817566	7334065	45.65238596
1979	5450	331591095	7228908	45.8701501
1980	5765	353643700	7675949	46.07165837
1981	5823	355753837	7746424	45.92491155

Fuente: De 1958 a 1960. "Anuario general de estadísticas". De 1971 a 1981, "Anuario de estadística municipales".

El uso poco racional de los equipos también hacía muy sensible el sistema a cualquier aumento de costos. En el sistema de empresas afiliadoras no existe un uso eficiente y racional de los equipos que permita al dueño de los buses afrontar de mejor manera el aumento de los costos. Como veíamos, el despacho de buses desde las terminales se realizaba de manera descoordinada sin

⁸⁵ Instituto Nacional del Transporte (1969).

⁸⁶ Se tomaron los datos de los buses pertenecientes tanto a la empresa oficial como a las empresas particulares. Con anterioridad a 1958 no se hallaron datos para las empresas particulares, tampoco para los años comprendidos entre 1961 y 1970. Para 1975 no se encontraron datos confiables para la EDTU. Por ello no se mencionan esos años.

tener en consideración la distribución de la demanda en el día y, adicionalmente, no existía un manteamiento preventivo que permitiera prolongar la vida útil del equipo y redujera los arreglos.

El aumento de los costos de explotación por encima de los índices de precios debido a estas múltiples causas condujo a los transportistas a presionar a las autoridades gubernamentales para que compensaran estos aumentos con incrementos en las tarifas. Pero los intentos del gobierno por aumentarlas redundaban en fuertes protestas de los usuarios, que dadas sus condiciones económicas no podían hacer frente a tal aumento. Ante este dilema el gobierno se vio obligado a subsidiar por varias vías el transporte y a realizar aumentos moderados en las tarifas (Londoño y Uribe, 1979).

Subsidios al transporte urbano

La devaluación monetaria de 1957 trajo consigo un aumento en el precio de los vehículos, de los repuestos y otros insumos importados. Esto elevó la estructura de costos de explotación de los transportistas, y dificultó la adquisición de nuevo equipo rodante. Mientras que a los ferrocarriles y al transporte automotor de carga, que sufrían de estas mismas dificultades, el gobierno les ayudó permitiendo aumentos que oscilaban entre el 25% y el 40% en sus tarifas, las mantuvo inalteradas en el transporte urbano (\$0,15 por pasajeros). Ante esto los transportadores protestaron y pidieron un reajuste en las tarifas que permitiera absorber los mayores costos y renovar sus equipos. El gobierno estudió la situación y llevó al Congreso un proyecto de ley donde se establecía un subsidio al transporte en las ciudades de más de 75.000 habitantes. La financiación de este subsidio recaía sobre los patronos, a quienes se les hacía cargo del costo total del servicio de transporte de sus trabajadores (Londoño y Uribe, 1979).

El proyecto fue aprobado y se convirtió en la Ley 18 de 1958 "por la cual se establece un subsidio de transporte para empleados y obreros oficiales y trabajadores particulares y una tarifa para estudiantes". En su artículo primero determina: "Establézcase a cargo de los patronos en las ciudades de más de setenta y cinco mil (75.000) habitantes un subsidio de transporte a favor de sus trabajadores cuya remuneración no exceda de mil quinientos pesos (\$1.500) mensuales". Y en su artículo 5 establece una tarifa especial para estudiantes en cuya institución no hubiese servicio de buses. Para ello se debían crear convenios entre la institución y las empresas de transporte (Londoño y Uribe, 1979).

El 7 de enero de 1959 se implementó un alza en las tarifas de transporte urbano, lo que generó protestas y problemas de orden público. Ante estos hechos, el gobierno le solicitó al Congreso elaborar, con base en un estudio, un estatuto legal que permitiera solucionar el conflicto. La solución consistió en la creación del Fondo de Subsidio del Transporte mediante la Ley 15 de 1959 de

abril 30. Esta ley fijó inicialmente una tarifa de \$0,15 para Bogotá y un subsidio de \$700 mensuales por vehículos en servicio. En el punto 2 creó y reglamentó el auxilio patronal, tomando el concepto que ya se encontraba en la Ley 18 de 1958 sobre las características del auxilio; pero a diferencia de la anterior ley, le da la facultad al empleador de ofrecer el servicio de transporte directamente:

Artículo 20. Establece a cargo de los patronos en los Municipios donde las condiciones de transporte así lo requieran, a juicio del Gobierno, el pago de transporte desde el sector de sus residencias hasta el sitio de su trabajo, para todos y cada uno de los trabajadores cuya remuneración no exceda de un mil quinientos pesos. (\$1.500.00) mensuales. El Gobierno podrá decretar en relación con este juicio las exoneraciones totales o parciales que considere convenientes, así como también podrá graduar su pago por escala de salarios, o número de trabajadores, o monto del patrimonio del respectivo taller, negocio o empresa.

Parágrafo. El valor del subsidio que se paga por auxilio de transporte no se computará como factor de salario y se pagará exclusivamente por los días trabajados.

Artículo 30. El valor que se paga por auxilio de transporte a que se refiere el artículo anterior, cubrirá los pasajes que requiera el trabajador según el horario establecido por el parágrafo, y se calculará sobre el valor del pasaje en vehículos colectivos del servicio urbano, según la necesidad de transporte de cada trabajador.

Artículo 40. Los patronos obligados por unas normas de la presente Ley podrán cumplir estableciendo directamente, si así lo prefieren, el servicio de transporte gratuito para sus trabajadores.

Artículo 50. El costo de este auxilio se establecerá directamente por los patronos, y de la consiguiente no dará base para alza en el precio de los artículos y de los servicios."

En esta ley se establece que el auxilio que entrega el patrón al trabajador se haría de dos maneras: una directa que se entrega mensualmente junto con el salario del trabajador y otra de manera indirecta que es el aporte que hace el empleador al fondo para el transporte, y cuyos recursos serán distribuidos entre los propietarios de buses. Es decir, plantea un sistema mixto de auxilio de transporte⁸⁷.

Esta ley fue reglamentada por el Decreto 1258 de abril 30 de 1959⁸⁸, el cual crearía el "Fondo para el Transporte en el Distrito Especial de Bogotá". Con

⁸⁷ Ibíd.

En este decreto reglamentario se definen tres términos que resultan fundamentales para una mayor claridad en nuestro estudio:

[&]quot;Se entiende por 'auxilio de transporte' la cuota que entregarán a los trabajadores sus respectivos patronos, en los municipios que determine el Gobierno". Tanto indirecta como directamente.

esta ley se carga todo el peso del subsidio al transporte a los patronos (Londoño y Uribe, 1979).

El subsidio iba a ser transitorio –hasta diciembre 31 de 1960–, pero dado el conflicto que generaría su desmonte se prolongó hasta enero de 1963⁸⁹. Con el Decreto 25 de enero 9 de 1963, artículo primero, se aumentó el auxilio patronal de transporte –el pagado directamente a los trabajadores– en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, y en su artículo segundo, se abolía el aporte de los patronos al fondo a partir del 15 de enero de 1963. Al eliminar este aporte, el decreto implicó la liquidación automática del Fondo del Transporte y del subsidio de transporte (Londoño y Uribe, 1979).

Pero más tarde, con el Decreto Legislativo 624 del 16 de marzo de 1966, se restableció el subsidio de transporte colectivo urbano. Se determinó que la entrega del subsidio se haría por intermedio de la Corporación Financiera del Transporte a partir del 25 de febrero de 1966. A diferencia del anterior subsidio, este no recaía sobre los patronos sino sobre el gobierno, quen debió destinar recursos con este fin. Este decreto se reglamentó por medio del Decreto 626 del 18 de marzo de 1966, en el cual se estableció, entre otros puntos, que los beneficiarios del subsidio serían los buses con 28 o más puestos⁹⁰. Por medio del Decreto 3138 de 1968 se suprimió el subsidio del transporte a las empresas. Entonces, el subsidio desapareció (Intra, 1969).

El 15 de enero de 1969 se emitió otro decreto importante, el número 8, que restableció nuevamente la tarifa especial para transporte estudiantil. Los estudiantes pagaban una tarifa menor y entregaban un tiquete. Las tiqueteras tenían valor sólo en los días de actividad escolar –en bus y microbús– (Londoño y Uribe, 1979).

Con el Decreto 1277 del 26 de junio de 1971 se restaura el subsidio. Se establece que el monto del subsidio lo fijaría la Corporación Financiera del Transporte con la correspondiente aprobación del ministro de Desarrollo Económico a partir de los recursos que le entregaran para este fin el gobierno y del número de vehículos cobijados por el derecho.

Posteriormente, por medio del Decreto 588 de abril 7 de 1978, el gobierno nacional, "en uso de las facultades conferidas por la Ley 15 de 1959, dispone que en adelante el subsidio al transporte colectivo urbano será reconocido

'Cuota patronal' es el aporte que deberán entregar al 'Fondo para el Transporte' y en la cuantía que estime el Gobierno, todos aquellos patronos cuyos establecimientos, oficios o negocios funcionen dentro del perímetro del Distrito Especial de Bogotá'. 'Subsidio de Transporte' es la suma mensual que debe pagar el Fondo de transporte a las empresas que debidamente autorizadas, 'presten el servicio público de transporte urbano de pasajeros por buses en el Distrito Especial de Bogotá'

- 89 Buitrago y Suárez (1980).
- 90 El auxilio patronal, en su calidad de aporte directo de los empresarios a sus trabajadores, se mantenía.

por el gobierno nacional, previo estudio elaborado por el Intra de acuerdo con los parámetros y conceptos establecidos en el mismo ordenamiento y presentado a consideración del consejo de ministros". Esto le dejaba a la Corporación Financiera del Transporte sólo la responsabilidad de ser la administradora del subsidio, al suprimir su facultad de fijar el monto del subsidio y su reglamentación (Londoño y Uribe, 1979).

Subsidio a busetas y microbuses

Los microbuses y busetas no fueron tomados en cuenta en el subsidio hasta 1971. En ese año se establece un subsidio para microbuses y otro para busetas, el cual sería de menor cuantía que el establecido para los buses. La Corporación Financiera del Transporte, mediante Acuerdo 75 del 16 de agosto de 1971, basándose en los decretos 1277 y 1361 de 1971, procedió a reglamentar y a fijar el subsidio para microbuses y busetas, estableciendo las condiciones para tener acceso al subsidio y la forma de pago.

Si bien estos vehículos recibían un subsidio más bajo, también es cierto que el gobierno les brindaba el derecho a una tarifa más alta que compensaba los costos de explotación.

Tabla 16. Evolución sobre el valor del subsidio mensual (julio 1971-agosto 1975			
Periodos	Buses	Busetas	Micros
Julio 71 a febrero 72	\$1.200	\$600	\$600
Marzo 72 a diciembre 72	\$1.500	\$750	\$600
Enero 73 a octubre 73	\$2.400	\$1.200	\$900
Noviembre 73 a octubre 74	\$4.800	\$2.100	\$1.800
Noviembre 74 a agosto 75	\$5.000	-	

Fuente: Corporación Financiera de Transporte. Bogotá. En "Costos del transporte urbano en Bogotá".

El subsidio a busetas desaparece desde 1975⁹¹ y reaparece a partir de enero de 1977 con el Acuerdo 144 de la Corporación Financiera del Transporte y continúa hasta el 1 de octubre de 1978 con una tarifa de \$900 por mes. Finalmente, con el Decreto 2508 de noviembre de 1978 se suprime definitivamente el subsidio a busetas (Buitrago y Suárez, 1980).

Subsidio diferenciado por modelos y "dieselización" del parque automotor de servicio público

Con el objetivo de renovar el parque automotor y reducir los costos de explotación se tomaron dos medidas importantes: subsidiar diferencialmente a

⁹¹ El subsidio a microbuses desaparece completamente desde esa época.

los buses por tipo de modelo y no entregar el subsidio a los nuevos vehículos matriculados que no tuvieran motor diésel. Como comentábamos al inicio de este apartado, desde 1975, una crisis energética incrementó los precios de la gasolina y sus derivados; ello obligaba al gobierno a ejecutar políticas de ahorro de combustible para evitar incrementos en las tarifas del transporte y en el costo de vida (Buitrago y Suárez, 1980).

La junta directiva de la Corporación Financiera del Transporte, con el Acuerdo 116 de octubre 10 de 1975, estableció un subsidio diferencial por modelo. Así, a los modelos más recientes se les reconocía un subsidio mayor, pero estos debían realizar más recorridos. La CFT estableció un mínimo de 5 recorridos diarios en su respectiva ruta para los buses modelos 1974 y posteriores, mientras que para los modelos 1973 y anteriores se fijaron 3 recorridos diarios como mínimo (Londoño y Uribe, 1979). Con esta medida se pretendía tanto estimular la renovación del parque automotor de buses como una reducción de los costos de explotación teniendo en cuenta que los nuevos vehículos son más eficientes en el uso del consumo de gasolina y sus gastos de mantenimiento son menores. Una medida similar, buscando la renovación del parque automotor, la había tomado anteriormente el Intra con el Acuerdo 002, que establecía una tarifa diferencial según modelo de bus (Intra, 1969).

No obstante, la diferenciación del subsidio no condujo a una renovación eficaz del parque automotor. Los grandes propietarios con mayor capacidad financiera fueron los únicos capaces de comprar nuevos buses y beneficiarse del subsidio, pero a la vez vendieron los buses viejos a sus conductores y pactando con ellos como cuota el subsidio mensual del bus (Pérgolis y Valenzuela, 2007).

Tabla 17. Discriminación del total de buses beneficiarios del subsidio por edades (Mayo de 1978)

No de buses	Porcentaje	Porcentaje acumulado
245	4.4%	4.4%
992	17.8%	22.2%
1.452	26.0%	48.2%
914	16.4%	64.5%
1.980	35.5%	100.0%
5.583		
	992 1.452 914 1.980	buses Porcentaje 245 4.4% 992 17.8% 1.452 26.0% 914 16.4% 1.980 35.5%

Fuente: Corporación Financiera del Transporte, Bogotá, mayo de 1978. En: "Costos del transporte urbano en Bogotá". Efectivamente, a partir de 1975 se presenta una gran adquisición de buses nuevos que son inscritos el programa de subsidio, como se observa en la tabla 17; en 1978 existían 1.980 buses con máximo 4 años de uso y que recibían subsidios. Pero al mismo tiempo, del total de buses que recibían subsidios, el 48% tenían más de 9 años y el 22% más de 14. Esto evidenciaba que, si bien se adquirieron muchos buses nuevos, permanecían en servicio muchos vehículos con considerable tiempo de servicio.

Posteriormente, con el Acuerdo 144 de la CFT se intentó generalizar el uso del motor diésel con el propósito de lograr un ahorro en el consumo de combustible. Se establece en este acuerdo, que para tener derecho al subsidio, los vehículos matriculados con posterioridad al 15 de enero de 1977 para prestar servicio en Bogotá debían estar equipados con motor diésel (Londoño y Uribe, 1979).

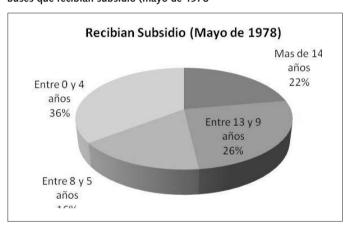


Gráfico 10. Porcentaje de edad del parque automotor de buses que recibían subsidio (mayo de 1978

Fuente: Corporación Financiera del Transporte, Bogotá, mayo de 1978. En:

7.3. Congelamiento del parque automotor de transporte público en la administración de Jaime Castro

En 1993, por medio del Decreto 568 de septiembre 27, el alcalde Jaime Castro ordena el congelamiento del parque automotor de buses, busetas y microbuses. Esa norma intentaba frenar el crecimiento del parque de vehículos de servicio público colectivo y promovía su renovación (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Previo a la emisión del decreto, entre el año 91 y primera mitad del 93, este parque automotor presentaba un pronunciado pico de crecimiento de alrededor del 18% (ver gráfico 11), que elevó considerablemente el nivel de sobreoferta del transporte público colectivo de la ciudad.

[&]quot;Costos del transporte Urbano en Bogotá"

En el decreto se estableció que sólo podrían incorporarse nuevos vehículos al parque automotor si se acreditaba el retiro del servicio de un bus, buseta o microbús de cualquier año o modelo. El nuevo vehículo debía, a su vez, ser del modelo correspondiente al año en el cual se registrara la solicitud de inscripción. Así mismo se suspendió la concesión de licencias de funcionamiento a nuevas empresas de transporte urbano y se prohibía ampliar o adicionar la capacidad transportadora máxima a las empresas existentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). La medida sería prorrogada por sucesivos nuevos decretos⁹² y hoy sigue vigente.

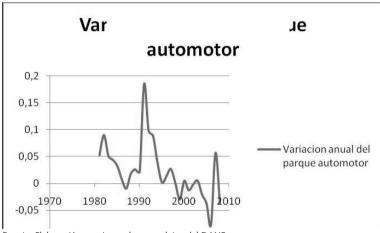


Gráfico 11. Variación anual del parque automotor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

Una medida similar tomó el alcalde Castro para el caso de los taxis; ese decreto también sería prorrogado en los siguientes años.⁹³

La medida no lograría impedir que las empresas ingresaran al sistema nuevos vehículos sin el retiro correspondiente de otros. Las empresas a través de artificios jurídicos y actos de corrupción –en la Secretaría de Tránsito (Contraloría de Bogotá, 2007: 21) y posiblemente en los organismos judiciales–, lograron burlar la norma. Un caso renombrado fue el de la empresa Transcard

Dicha empresa traspasaba carros a otras empresas, liberando su cupo, y con el argumento de que no tenía su capacidad transportadora completa solicitaba inscribir nuevos vehículos al servicio que lógicamente las autoridades de tránsito y transporte le negaban; ante ello interponía acciones de tutela que fallaban a su favor, obligando a las autoridades a permitir el ingreso de los nuevos vehículos. Mediante esta fórmula lograría ingresar al sistema

⁹² Decretos 715 de 1994, 436 de 1996, 1030 de 2000 y 519 de 2003.

⁹³ Decretos 613 de 1993, **716 de 1994,** 944 de 1999, **1029 de 2000 y** 519 de 2003.

1.657 automotores entre 2002 y 2005, pese a estar el parque congelado (El Tiempo, 2006).

Tabla 18. Parque automotor de buses, busetas, colectivos y microbuses94

Año	Parque automotor buses	Parque automotor busetas	Parque automotor colectivos y microbuses	Parque automotor del transporte público colectivo	% variación anual del parque automotor
1980	6.651	3.641		10.292	
1981	6.684	4.152		10.836	5,29%
1982	6.932	4.880		11.812	9,01%
1983	7.064	5.352		12.416	5,11%
1984	7.165	5.796		12.961	4,39%
1985	7.266	6.117		13.383	3,26%
1986	7.286	6.203		13.489	0,79%
1987	6.995	6.368		13.363	-0,93%
1988	7.155	6.445		13.600	1,77%
1989	7.503	6.457		13.960	2,65%
1990	7.833	6.427		14.260	2,15%
1991	8.431	6.383	2.079	16.893	18,46%
1992	9.418	6.484	2.645	18.547	9,79%
1993	10.500	6.499	3.196	20.195	8,89%
1994	10.669	6.588	3.723	20.980	3,89%
1995	10.329	6.921	3.771	21.021	0,20%
1996	10.274	7.261	3.771	21.306	1,36%
1997	10.165	7.492	4.227	21.884	2,71%
1998	9.968	7.681	4.256	21.905	0,10%
1999	9.078	7.896	4.281	21.255	-2,97%
2000	9.131	8.006	4.225	21.362	0,50%
2001	8.383	8.445	4.265	21.093	-1,26%
2002	7.791	8.468	4.796	21.055	-0,18%
2003	7933	8353	4880	21166	0,53%
2004	7936	7657	5029	20622	-2,06%
2005	7885	6686	5290	19860	-3,70%
2006	7248	5739	5351	18339	-7,66%
2007	6901	5683	6797	19381	5,68%
2008	6711	5316	6651	18678	-3,63%

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

De 1980 a 1985 el parque de cada tipo de automotor es un promedio de todos los meses del año respectivo. El parque de 1986 es el parque del mes de marzo de ese año. De 1987 a 1999 el parque corresponde al parque del mes de diciembre de cada año. El parque de 2000 es del mes de mayo de ese año. El parque de 2001 y de 2002 corresponde al parque de diciembre de cada año. El parque del 2003 y el 2004 son promedios mensuales de todo el año correspondiente. Y de 2005 al 2008 el parque corresponde al promedio mensual de los meses del cuarto trimestre de cada año.

Transcard pretendía llevar a cabo una segunda etapa de este "carrusel", en tanto en 2006 la empresa logró ingresar 20 carros mediante acción de tutela y un mes después pretendió ingresar mediante este mecanismo 4 carros mas argumentando que, de los 20 cupos, 14 se habían pasado a otras tres empresas. Un juez de la capital negó tal solicitud, argumentando que, Transcard no podía pretender que el distrito matriculara más carros que los que ya le había autorizado hacía poco; así frenó esta segunda etapa del "carrusel" (Contraloría de Bogotá, 2007: 21).

Ante los cuestionamientos públicos el gerente de la empresa, Juan Carlos Martínez, se defendía diciendo que esa actividad no era ilegal porque el decreto 170 del 2001, que reglamenta el Estatuto Nacional del Transporte, permite hacer cambio de empresa, y que la ley de la República está por encima de la reglamentación establecida en el Distrito (Contraloría de Bogotá, 2007: 21).

Entre 1994 y 2006, de acuerdo con la Contraloría, de 14.052 buses, busetas y microbuses, que registraron movimientos en la STT durante el periodo 1998-2006, 1.745 aparecían, en mayo de 2007, con tarjeta de operación vigente sin haber formado parte del inventario de vehículos congelado en 1993. De acuerdo con la entidad, a pesar de la prohibición, durante el periodo 1998-2006 ingresaron 1.77195 vehículos adicionales al servicio público. Denunció así el hecho de que "en tan solo 9 años la autoridad distrital de transporte permitió, que de manera ilegal ingresara a la ciudad el 36,5% de la sobreoferta de buses, busetas y microbuses", la que a 2006 ascendía a 9.635 vehículos (Contraloría de Bogotá, 2007: 21).

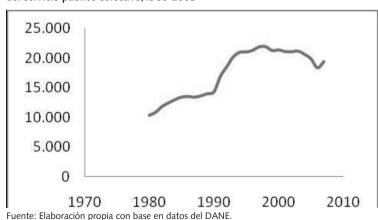


Gráfico 12 Evolución del tamaño del parque automotor del servicio público colectivo,1980-2008

^{95 1.657} que entraron durante el periodo 2003-2006 corresponden al "carrusel de Transcard".

En una publicación de la Personería de Bogotá ("Pliego de cargo", 2007), con base en datos de 2006 de la Secretaría de Tránsito y Transporte, se mostraba y denunciaba también cómo en varias empresas el número de vehículos afiliados estaba por encima de la capacidad máxima permitida (ver anexo3).

Así mismo, en información del DANE se observa que el parque afiliado a las empresas de transporte público colectivo aumentó en 1710 vehículos entre 1993 y 1998; y desde 1999 en adelante el número de vehículos se mantuvo estable, con pocos cambios, a pesar de la introducción de las fases I y II de Transmilenio, lo que, de acuerdo con datos de la Contraloría (Contraloría de Bogotá, 2007: 21) (ver tabla 18 y gráfico 12), implicó la salida de circulación de cerca de 4.824 vehículos del transporte urbano colectivo tradicional en el periodo comprendido entre 1999 y 2007.

Desde 1993 fueron tres las políticas que buscaron controlar o disminuir el nivel de sobreoferta del transporte público colectivo y mejorar la edad del parque: el congelamiento del parque automotor por Jaime Castro, la introducción de las fases de Transmilenio desde 1999 y el establecimiento del "factor de calidad" en 2003 por Antanas Mockus –sobre el cual se hablará más adelante-. A pesar de dichas medidas, el nivel de sobreoferta del transporte público colectivo se mantuvo, al igual que la avanzada edad del parque que, como muestra un estudio de la Alcaldía, en comparación con otras ciudades de Latinoamérica, constituye uno de los más altos (ver gráfico 13).

Gráfico 13. Edad promedio del parque automotor en años

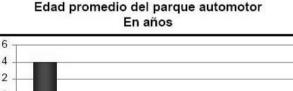
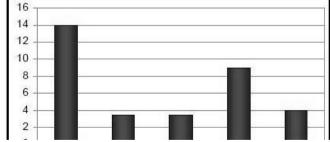


Gráfico 8



Fuente: Citado en Gutiérrez y Olivar (2000).

En el caso de los taxis, no se logró impedir el crecimiento del parque automotor. La Contraloría denuncia que desde el inicio de la medida "la autoridad Distrital de Tránsito y Transporte permitió que de manera ilegal ingresaran o permanecieran en el Registro Distrital Automotor (RDA) cerca 14.941 taxis que no formaban parte del inventario de 36.475 taxis congelado en octubre de 1993" (Contraloría de Bogotá, 2007: 21).

7.4. El pico y placa

Esta medida, que implemento el alcalde Enrique Peñalosa desde el 18 agosto de 1998 mediante el Decreto 626 del 15 de julio, consistía en restringir en días hábiles, durante cuatro horas distribuidas en las horas pico de la mañana y la tarde, la circulación de un grupo de vehículos particulares de acuerdo con el último número de la placa. Cada vehículo tendría dos días de 'pico y placa' a la semana. El horario establecido de restricción era entre las 7:00 a.m. y las 9:00a.m. y las 5:30 p.m. y las 7:30 p.m. (Alcaldía Mayor, *Régimen legal*).

En Bogotá circulaban más de un millón de vehículos, lo que generaba grandes problemas de congestión en las horas pico (STT, 2006), y se venía presentando un incremento significativo en el número de vehículos en los últimos años lo que obligaba a las autoridades a tomar medidas de restricción a la circulación de carros particulares. Como se muestra en la tabla 19 la tasa de motorización –esto es, el número de vehículos por cada 1.000 habitantespresentó un crecimiento considerable en el periodo comprendido entre 1985 y 2000, cifra que se incrementaría aún más en los siguientes años.

Año	Tasa de motorización (No. de vehículos por 1.000 hab) en Bogotá
1985	60,54
1990	67,55
2000	101,36
2007	140,57

Los primeros resultados fueron satisfactorios. Al inicio de la medida la velocidad promedio de desplazamiento vehicular era de 14 kilómetros por hora, y para 2001 y 2002 el promedio aumentó a 22 y 25 kilómetros por hora. Mientras que "la disminución del volumen vehicular calculado en las principales intersecciones de la ciudad fue del 25% entre 1998 y 2002" (STT, 2006).

Muchos ciudadanos trataban de evadir la medida saliendo antes de su inicio, lo que trasladaba la congestión a otro horario. Debido a ello, y buscando a su vez incentivar a los ciudadanos a que matricularan sus vehículos en Bogotá, el alcalde Antanas Mockus decidió en 2002, mediante el Decreto 7, modificar el horario de la restricción. En la tarde el nuevo horario seria de 5:00 p.m a 7:00 p.m., mientras que en la mañana solo se modificaría el

horario para vehículos particulares con placas de fuera de la ciudad, el cual seria de 6:30 a.m. a 9:00 a.m. Para los vehículos de Bogotá el horario seguiría siendo de 7 a 9 a.m. (STT, 2006).

Con el cambio de horario en la tarde, las autoridades lograron que parte de los vehículos con restricción se quedaran en casa, porque muchos ciudadanos tenían dificultad para sacar sus vehículos antes de las 5:00 p.m. por sus horarios de trabajo, y preferían no sacarlos ese día (STT, 2006).

Posteriormente, mediante el Decreto 212 de 2003, Mockus estableció una rotación en la restricción de 'pico y placa' para vehículos particulares cada año, desde el 1º de julio de ese año. Esta medida se implementó porque la Secretaría de Tránsito y Transporte había permitido la escogencia del último número de la placa por los dueños de vehículos, lo que llevó, dadas las preferencias de los dueños, a que existieran días de elevada concentración de vehículos exentos de la prohibición y días de muchos vehículos con prohibición. Se encontró por ejemplo una concentración de vehículos exentos de la medida en los días viernes (Alcaldía Mayor, *Régimen legal*), los cuales son de gran circulación vehicular.

Luego, mediante el Decreto 198 de 2004, el alcalde Luis Eduardo Garzón amplió la restricción vehicular entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m. y entre las 4:00 p.m y las 7:00 p.m. –sin marcar diferencias de horario entre vehículos matriculados en Bogotá o por fuera de Bogotá– (Alcaldía Mayor, *Régimen legal*), lo que dificultaba aún más sacar el carro.

El pico y placa se aplicaría también a vehículos de servicio público en 2001, durante la alcaldía de Mockus, tratando de mejorar de igual forma los tiempos de desplazamientos en la ciudad. De acuerdo con la información suministrada por varios estudios, la Secretaría de Tránsito y Transporte encontró una sobreoferta del 40% en vehículos de transporte público. Con base en ello, y unido a otros problemas como el sistema de remuneración del conductor y su inadecuada jornada laboral, la alcaldía tuvo los argumentos para tomar la decisión (STT, 2006).

La restricción –Decreto 621 del 2001– era inicialmente de todo el día y se tomaban en cuenta cuatro dígitos según el último número de la placa. Se aplicaba a buses, busetas, colectivos y taxis. Esto desencadenó protestas de los transportistas, que obligaron al alcalde a negociar y dejar la medida a solo dos dígitos diarios, incluyendo los sábados y de forma rotativa⁹⁶, en horario de 5:30 de la mañana a 9:00 de la noche.

La medida trajo consigo un aumento de 19% en la ocupación de los vehículos de transporte público colectivo y de 54% en el individual. Así, la medida no implicó una disminución de los ingresos de los transportistas y si un uso más racional de los equipos, que disminuyeron los costos de operación y

⁹⁶ Esto significa que el día de pico y placa para un vehículo variaría semanalmente.

la tasa de depreciación de los automotores. También se mejoraron los tiempos de desplazamiento en la ciudad, los cuales disminuyeron en un 15%. El tiempo promedio de viaje pasó de 58 a 47 minutos (STT, 2006).

Además de mejoras en la movilidad, todas estas medidas representaron beneficios para los ciudadanos en cuanto a seguridad, dado que disminuyeron los accidentes, y en cuanto a salud y ambiente al disminuir las emisiones de gases contaminantes (STT, 2006).

Finalmente, durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, en 2006, se implementa el pico y placa ambiental por medio del Decreto 174, el cual es una restricción adicional al pico y placa de movilidad. La medida pretendía reducir la emisión de gases contaminantes en la ciudad (Alcaldía Mayor, *Régimen legal*). La restricción recaía solo sobre el transporte público colectivo y el transporte de carga, de la siguiente manera: para el transporte público colectivo la restricción sería entre las 6:00 a.m. y las 10:00 a.m., de lunes a sábado, de acuerdo con el último dígito de la placa, y para transporte público de carga la medida estableció una hora adicional a la restricción que existía sobre los vehículos de transporte de carga de más de cinco toneladas; ahora no podrían circular de lunes a viernes entre las 6:00 a.m. y las 10:00 a.m. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2006).

Sin embargo, la medida no se aplicaría a los vehículos de las empresas de transporte público colectivo y de carga que cumpliesen con el programa de autorregulación del DAMA. Las empresas transportadoras que se acogían a este programa eran aquellas cuyos vehículos propios o afiliados a la empresa reducían en al menos un 20% sus niveles de emisión de gases. Las empresas debían certificar tal reducción ante el DAMA y permitir controles periódicos de esta entidad, para ser beneficiarias de las exenciones (Secretaría Distrital de Ambiente, 2006).

7.5. El día sin carro

El 21 de febrero del 2000, mediante el Decreto 124 del alcalde Enrique Peñalosa, se establece el primer día sin carro, el cual se llevaría a cabo el 24 del mismo mes. "El día sin carro es un día laboral normal, en el cual los bogotanos optan por movilizarse en otros medios de transporte distintos al carro particular" (STT, 2006). El horario de restricción de circulación para carros particulares establecido para este primer día fue de 6:30 a.m. a 7:30 p.m. según, Decreto 124 de 2000 (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

En vista de la gran aceptación y éxito que tuvo el día, la alcaldía convocó para octubre de ese mismo año una consulta popular en la cual se preguntó a la población si quería la celebración del día sin carro en los próximos años y si era partidaria de restringir el uso del carro a partir del año 2015. Las preguntas fueron:

"¿Está usted de acuerdo, sí o no, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del año 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., el primer jueves del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 a.m. y las 7:30 p.m.?

¿Está usted de acuerdo, sí o no, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del 1 de enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m., y entre las 4:30 p.m. y las 7:30 p.m.?" (Uribe et ál., 2009).

La consulta tuvo una alta participación y la respuesta a ambas preguntas fue mayoritariamente positiva (Uribe et ál., 2009). En consecuencia, por medio del Decreto 1098 de diciembre del 2000 se estableció el día sin carro para el primer jueves de febrero de todos los años y la restricción de circulación a los vehículos particulares a partir de 2015 en los horarios que establecía la consulta (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Sin embargo, la restricción vehicular a partir de 2015 fue revocada cuando Fenalco solicitó al Consejo Electoral emitir un concepto sobre la consulta, en el cual se dice que la consulta no cumplió con los requisitos previstos en la ley para ser de obligatorio cumplimiento, porque se contabilizaron como votos válidos los tarjetones no diligenciados por los ciudadanos. Entonces, el artículo 2 del Decreto 1098 de 2000, donde se estableció la restricción a partir de 2015, se derogó mediante el Decreto 467 de 1 de junio de 2001⁹⁷.

El propósito de los días sin carro, que se han realizado desde 2000 hasta la fecha, ha sido motivar la utilización de medios de transporte alternativos para el desplazamiento por la ciudad, como Transmilenio, la bicicleta, los patines, la patineta, la motocicleta, el tren de la Sabana o la caminata. Se pensaba el día como un espacio de reflexión (Gutiérrez y Olivar, 2000) que les permitiría a las personas concientizarse de la importancia que tiene la utilización de otros medios de transporte distinto al automóvil para la movilidad y el bienestar (STT, 2006). Se quería demostrar, especialmente a los usuarios del carro particular, que era posible desplazarse al trabajo o lugares de estudio sin hacer uso del vehículo. De igual manera era un ejercicio pedagógico de educación ambientalista y sanitaria en la población (Gutiérrez y Olivar, 2000).

De acuerdo con las cifras publicadas por la Alcaldía, a principios del 2006 en Bogotá tan solo el 17,9% de habitantes se movilizaba diariamente en vehículos particulares que ocupaban un 42,15% de la malla vial y eran responsables de la mayor parte de la contaminación atmosférica. "Mientras el 77,42%

⁹⁷ Concejo de Bogotá, proyecto de acuerdo 592 de 2008. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal).

se movilizan en buses, busetas, colectivos y Transmilenio, ocupando así el 25,94% de las vías de la ciudad" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Día sin carro*). Tal estado de cosas hace necesario el estímulo y concientización de las personas para que disminuyan el uso del carro y opten por medios de transportes alternativos.

Las jornadas le han mostrado a la ciudadanía las ventajas de disminuir el uso del carro en cuanto se mejoran los tiempos de desplazamientos y se respira un aire más puro. No obstante, el ejercicio ha reflejado las deficiencias del sistema del transporte masivo Transmilenio como soporte principal de la movilidad en algunos lugares de Bogotá de gran demanda de pasajeros y ha señalado la necesidad de un sistema de transporte masivo de mayor capacidad. Como se observa en la fotografías, en estos días se presentaron largas colas en Transmilenio y sobrecupos, esto ha conducido a desestimular el uso de este sistema por la población.

Congestión en estaciones y buses de Transmilenio en el día sin carro



Fuente: Mauricio Moreno / El Tiempo



Fuente: Mauricio Moreno / El Tiempo

De acuerdo con las fuentes oficiales, desde la implementación de la medida se ha presentado un incremento en el uso de las bicicletas y un mayor uso de taxis y de transporte colectivo (STT, 2006). No obstante esta medida, necesaria mas no suficiente, es claro que el abandono del carro particular pasaba por la transformación del caótico sistema de transporte colectivo y la construcción de un sistema de transporte masivo más adecuado a la demanda de transporte de la ciudad. Es una medida pedagógica importante, pero sin duda debe ser complementada por la transformación del sistema de transporte de la ciudad con el fin de que en la práctica sea realmente efectiva.

Entre los aspectos negativos de la medida está la reducción en el comercio pues en esos días se presentan bajas importantes en los niveles de venta de los establecimientos comerciales, lo que desata la inconformidad de los comerciantes.

7.6. Los decretos de reestructuración del transporte urbano colectivo de la administración de Antanas Mockus

En 2003, el alcalde Antanas Mockus, con base en un estudio realizado por la misma administración ese año, expide una serie de decretos cuyo objetivo era la reestructuración del transporte público colectivo. Los decretos fueron el 112, 113, 114, 115 y 116. Estos decretos serian demandados por el gremio de transportadores de la ciudad, quienes obtuvieron en varios casos fallos a su favor (Roa, 2009).

Decreto 112

En este decreto se establece una serie de medidas "orientadas a un mejor control a través de las sanciones por infracciones a las normas de transporte público a los principales actores del sistema" –conductor, propietarios de vehículos y empresas de transportes– (Roa, 2009: 18).

El objetivo del decreto era fortalecer el papel de la STT como autoridad de transporte en la ciudad "dándole la capacidad de sancionar todos aquellos actos que infrinjan la norma de transporte" (Roa, 2009).

Varios de los artículos –1 a 8, 12, 13 y 14– de este decreto serían declarados nulos por el Consejo de Estado mediante el fallo de julio 17 de 2008, tras la demanda de las principales agremiaciones de transportadores –Asotur, Conaltur y Fecoltran– (Roa, 2009).

Decreto 113

Establece la tarjeta electrónica de operación para el servicio de transporte público de pasajeros. La tarjeta se implementó con el fin de ejercer un mejor control del transporte ilegal que afectaba a la calidad y la seguridad en la prestación del servicio. Era un mecanismo de difícil falsificación y permitía a las autoridades desde cualquier punto de la ciudad verificar el estado legal

del vehículo. La tarjeta electrónica les permitiría así a las autoridades un control más eficiente del cumplimiento de las normas de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para una correcta prestación de servicio (Decreto 113 del 2003) (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

La tarjeta fue instalada en el 97% de los vehículos con una inversión de más de 3000 millones de pesos. El dispositivo tuvo gran aceptación entre los transportadores y fue implementado sin mayor resistencia. No obstante y aunque el decreto sigue vigente, el sistema duró muy poco. Las tarjetas no eran renovadas y actualmente no queda ninguna activa. De manera que no se logró la constitución de un mecanismo de identificación y de control menos propenso al fraude que las tarjetas de operación físicas que aún existen (Roa, 2009).

Decreto 114

Fue el más importante de estos decretos en la medida que implicaba una transformación en la estructura empresarial reinante en las empresas de transporte colectivo. Establecía que las empresas de transporte colectivo debían arrendar los vehículos, mediante un contrato, a sus propietarios o ser dueños de los vehículos y contratar directamente a los conductores con las condiciones estipuladas por la ley y estableciendo un pago que no podría ser determinado por lo recaudado (Decreto 114 de 2003. Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Así, los ingresos de las empresas ya no dependerían de las cuotas de rodamiento, sino de lo recaudado por los vehículos a su servicio. Las empresas ahora eran las que debían hacer el recaudo, destinar los recursos al pago mensual del arriendo a los propietarios, a los costos de operación y mantenimiento de los vehículos, destinar los recursos correspondientes al fondo de reposición, pagarles a los conductores y el resto correspondería al monto de sus utilidades (Decreto 113 de 2003. Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

De esta manera se cambiaba la forma de remuneración de los actores del sistema. El ingreso de los propietarios y choferes seria independiente del producto de sus vehículos, mientras que el de la empresa dependería de ello. Así se esperaba que la empresa se interesara por la manera como se prestaba el servicio y se diera fin a la "guerra del centavo". La empresa haría una explotación más racional de sus equipos, estaría más interesada en la solución de problemas como la sobreoferta o las inadecuadas frecuencias en la prestación del servicio, en la medida que ello repercute en sus ingresos, mientras que los choferes no disputarían pasajeros en la vía.

A la vez estos contratos de arriendo implicaban mejoras en la seguridad de los usuarios, porque en ellos la empresa debía asumir la responsabilidad de la operación de los vehículos en servicio y no podía transferir tal responsabilidad ni a los choferes ni a los propietarios del vehículo, como lo hacían anteriormente. Debía asimismo asumir el costo de su mantenimiento tanto

preventivo como correctivo, para la seguridad del usuario y para la protección de la integridad del vehículo (Roa, 2009).

La medida no logró concretarse en la realidad dado que el Tribunal Superior de Cundinamarca declaró nulo el decreto, mediante sentencia del 28 de abril del 2005 (Roa, 2009).

Decreto 115

Este decreto resulta importante porque se dirige a solucionar el problema de la sobreoferta; ordena la reducción del parque automotor del transporte colectivo de Bogotá de acuerdo con el grado de sobreoferta establecido por los estudios. Con base en el decreto se ordenaría una reducción del 29% en el parque automotor del transporte colectivo de Bogotá (Roa, 2009).

El decreto establece un factor a la tarifa llamado "factor de calidad" que le permite al Distrito recaudar recursos para la compra y retiro de los vehículos. El factor de calidad es un componente que se incorpora a la tarifa del servicio de transporte público colectivo, para ser destinado a la compra de vehículos que se retirarán de circulación. Se entiende como un aporte de los usuarios para el mejoramiento del servicio que se le adiciona a la tarifa del pasaje. El aporte seria recaudado por las empresas, las cuales debían entregar el recaudo a una sociedad fiduciaria establecida (Decreto 115 de 2003).

Adicionalmente, el decreto establece los procedimientos para la restructuración de rutas –su modificación o eliminación– que la Secretaría de Tránsito y Transporte debía desarrollar con el fin de facilitar la expansión e implementación del Sistema de Transporte Masivo, Transmilenio.

Los transportistas se levantaron contra las medidas y procedieron a demandar el decreto ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual declaró su nulidad en 2005; luego pasó en segunda instancia al Consejo de Estado (Contraloría de Bogotá, 2006), que lo declaró exequible en abril de 2007, de manera que el decreto sigue vigente. "La sección primera del tribunal consideró que dentro de la política de replanteamiento del transporte público en Bogotá, el factor de calidad destinado a la compra de vehículos que formen parte de la sobreoferta, es importante y determinante" (Caracol Radio, 2007).

Los transportistas se han mostrado reacios al pago de estos recursos para chatarrización; así, al 31 de enero de 2007 los gerentes de 66 empresas transportadoras debían, según la Contraloría Distrital, más de 120 mil millones de pesos, que debían consignar en dos fiducias destinadas a la chatarrización de los vehículos. Esto ha dificultado las metas de diminución del parque y las mejoras en la edad del parque (Caracol Radio, 2007).

Las autoridades procedieron a hacer las demandas correspondientes y en 2006 los gerentes de 66 empresas son llamados a indagatoria por la Fiscalía, acusados de abuso de confianza agravado por la mora en los recursos de la chatarrización (Cuesta, 2010). Nueve representantes legales de estas empresas⁹⁸ fueron acusados por el Fiscal Seccional 187 de Bogotá en diciembre de 2007 por el delito de abuso de confianza tras establecer que estas personas habían violado la ley en el manejo del dinero recaudado por concepto del factor para el mejoramiento de la calidad del servicio (Caracol Radio, 2008). En enero de 2008 la Procuraduría solicitó a la fiscalía el embargo de los activos de estas nueve empresas de transporte público de Bogotá. El conflicto aún está por resolverse (Cuesta, 2010).

Decreto 116

El decreto "pretendía regular el control del manejo fiduciario, en los temas específicos de reposición, desintegración física de vehículos (chatarrización) que cumplan su vida útil y los aportes al fondo de reposición" (Roa, 2009). El decreto estableció mecanismos de control y vigilancia para garantizar el cumplimiento de la reposición, la entrega de los aportes correspondientes al fondo y la desintegración física de los vehículos, mecanismos sobre los cuales no se profundizó por no resultar tan relevantes (Decreto 16 de 2003). El decreto fue anulado por el Tribunal Supremo de Cundinamarca (Roa, 2009).

8. De la privatización del servicio de transporte al surgimiento de Transmilenio: un nuevo sistema de transporte para Bogotá

La política pública de transporte en Bogotá se ha orientado principalmente a la regulación de las empresas transportadoras privadas, las cuales aproximadamente desde mediados de la década del cincuenta consolidaron las estructuras de organización y funcionamiento del sistema de transporte urbano, sin que una intervención decisiva del Estado haya logrado siquiera una regulación permanente y mucho menos la implementación de un sistema de transporte diferente. Sólo hasta finales de la década de los noventa se puede hablar de una política de transporte orientada a la construcción de un sistema de transporte alternativo cuyas características han logrado transformar, medianamente, las lógicas de movilidad en la ciudad.

Las empresas distritales de transporte, como se señaló, han tenido una participación muy baja en las dinámicas de movilización, su organización y estructura han constituido una antítesis respecto al sistema de transporte

⁹⁸ Las empresas eran: Compañía Metropolitana de Transportes s.a. y Compañía de Buses Rojos Ltda., Empresa de Transporte Automotor Moderno Público Asociados D.C. Tampa D.C. s.a., Sontranmiur Sociedad Mixta Urbana, Unión Cooperativa de Trabajadores de Transporte Ucootrans Ltda., Cooperativa Integral de Transportadores de Niza Ltda. Cootransniza, Empresa Transportadores Radio Taxi Confort s.a. Transconfort s.a., Contransflorida Ltda., Transportadores Fontibón s.a. y Cooperativa de Transportes Socorro Cootranssocorro.

colectivo privado, cuyas lógicas de explotación las aparta del concepto de empresa *in stricto sensu*, lo que históricamente ha generado la imposibilidad a las empresas distritales de competir en igualdad de condiciones con las denominadas cooperativas de transporte.

A principios de la década de los noventa se liquida la Empresa de Transportes Urbanos (EDTU), cuya crisis se remontaba prácticamente a dos décadas atrás. Este hecho inaugura la privatización total del servicio de transporte en la ciudad, lo cual no hizo sino reafirmar el dominio de los transportadores privados sobre la demanda de transporte de la ciudad. A continuación se presenta una aproximación a algunos aspectos de la crisis de la EDTU, su liquidación y las consecuencias de esta decisión sobre la movilidad urbana.

Posteriormente se presentan los antecedentes del proceso de implementación de Transmilenio, su estructura y funcionamiento, en tanto política que trasciende la función regulativa y se encamina hacia la construcción de un sistema de transporte cuyo desarrollo a largo plazo se ha planteado en el amplio marco del concepto de movilidad urbana.

8.1 Empresa Distrital de Transportes Urbanos

Como se señaló en el apartado 3, la empresa transportadora del Distrito entre 1959 y 1991 fue creada en 1959 mediante el Acuerdo 5 del Concejo de Bogotá, luego de una profunda crisis política durante la cual el Concejo fue clausurado por el gobierno de Mariano Ospina.

En aquel periodo, la creación de la empresa se vislumbró como una alternativa a corto plazo para reorganizar la política del transporte en la ciudad, mediante la creación de una empresa autónoma y descentralizada con patrimonio propio, el cual se vería respaldado por algunos empréstitos, debido a la difícil situación financiera que la nueva empresa heredaba de la antigua Empresa del Tranvía.

Al igual que su antecesora, la EDTU tuvo una importante influencia tanto del Concejo de Bogotá como de los bancos acreedores, entre los miembros de su junta directiva, específicamente en los asuntos de funcionamiento interno.

Para el año de su creación, la empresa contaba con 106 carros en servicio y movilizaba un 14,2% de la población de Bogotá; mostró un deterioro en su capacidad transportadora respecto a los dos años anteriores, 1957 y 1958, en los cuales había logrado movilizar un 37,9% y un 18,3%, respectivamente. Esta tendencia se mantuvo hasta 1967 en que el porcentaje de pasajeros transportados alcanzó el 6,9%, cuando la ciudad contaba con una población de 2.158.901 habitantes (Rodríguez y Núñez, 2003).

La implementación del subsidio de transporte en 1959 tuvo una importante influencia en este aspecto en tanto conservó los ingresos de explotación de la empresa en una tasa creciente, aunque su capacidad movilizadora fuera en detrimento, lo que condujo a una dificultad para establecer tarifas realmente costeables. Por otro lado, estaba el constante crecimiento del sector de transporte privado, que operaba, principalmente, en el sector suroriental de la ciudad, donde se generaban dinámicas de expansión y urbanización de la ciudad que guardaban una estrecha relación con el sistema de transporte configurado por empresas con estructuras de funcionamiento muchísimo más simples, en relación con la empresa distrital, que contaba con una estructura administrativa moderna, mucho más compleja, lo cual elevaba sus costos administrativos de operación por encima de la competencia (Intra, 1969).

La edtu contaba además con un sindicato, que se había organizado desde 1919, año a partir del cual los tranviarios de Bogotá protagonizaron numerosas huelgas, hasta 1933, cuando la organización fue reconocida jurídicamente por medio del Decreto 53 del Ministerio de Trabajo. Este hecho lo obligaba a agenciar una política laboral bastante avanzada en relación con las empresas privadas, las cuales mostraban un notable atraso en el manejo de las relaciones laborales.

Plan trole, 1968

Ante esta situación de crisis, la empresa diseñó el denominado "Plan Trole bús", en el cual se proponía el aumento del parque automotor mediante la adquisición de 250 buses *trolley*, y la creación de nueva rutas, con el fin de aumentar la capacidad transportadora de la empresa. Aquel plan fue fruto de los primeros estudios elaborados por la empresa, en los cuales se determinó de manera comparativa el desempeño de la EDTU respecto de las empresas privadas, durante el periodo comprendido entre 1958 y 1967. Y además se realizaron estudios sobre la demanda de transporte de los pasajeros.

Los resultados del estudio demuestran que a partir de 1964 las empresas privadas comienzan a crecer de forma constante; según el Estudio ROT del Intra, entre 1957 y 1967 el sector privado del transporte aumenta del 62% al 92%, mientras que la EDTU reduce su capacidad transportadora año tras año.

El sistema de buses eléctricos se consideraba como una alternativa de transporte ágil y económico, en tanto el uso de la electricidad reducía considerablemente los costos de operación del equipo, respecto a la gasolina. Sin embargo, la infraestructura necesaria para su funcionamiento demandaba una inversión inicial mayor, respecto de los buses diésel, otra modalidad de transporte empleada por la empresa.

En las conclusiones del estudio sobre costos de operación y administración elaborado por el Intra, se afirma que "los vehículos más costosos para el transporte urbano son los vehículos a gasolina", sin embargo, "los vehículos menos costosos por mantenimiento son los de las empresas particulares, así como por mano de obra" (Intra, 1969: 86).

Lo anterior revela las desconcertantes contradicciones que enfrentaba la EDTU. Por una parte, el sistema de transporte basado en electricidad mantenía los costos bajos, mientras que los costos de administración aumentaban, ante las diferencias radicales en cuanto al uso y remuneración de la mano de obra en los sistemas empresariales público y privado.

En otras palabras, debido a la simplicidad y atraso de la estructura administrativa del transporte imperante, no resultaba ser de gran impacto el hecho de impulsar un sistema de transporte que ahorraba costos de operación, mientras que los costos de administración fueran tan bajos para las empresas privadas, y el gobierno no estuviese implementando adecuadamente sus disposiciones legales, con el fin de que estos costos, y la mejora concomitante del servicio y el funcionamiento, aumentaran en relación con las empresas privadas.

Así, paradójicamente un plan que prometía la implementación de un sistema de transporte económico y adecuado para las necesidades de los ciudadanos⁹⁹, no resultaba rentable al Estado debido a factores adyacentes, producto de la estructura desigual de funcionamiento de la empresa distrital respecto de las empresas privadas.

Este hecho demuestra que cualquier plan que se hubiese formulado con miras a fortalecer la empresa distrital debía contemplar el modelo particular de funcionamiento de las empresas privadas, por encima de la dimensión operativa de cualquier sistema de transporte. Y aunque gran parte de la política del gobierno nacional parecía apuntarle al control y transformación de estas empresas, la EDTU se encontraba aparentemente desconectada de la política del nivel nacional, a la hora de formular un plan tan limitado, en términos de su impacto en condiciones tan adversas, como lo fue el Plan Trole.

El plan generó tan solo una mejoría transitoria, en términos de número de buses y pasajeros transportados, durante el periodo entre 1968 y 1972, la cual comienza a desaparecer ante la persistencia de las diferencias de funcionamiento entre los sectores privado y público. A este factor se suma el patrón de crecimiento atomizado de la ciudad (Montezuma, 2000), que hizo

¹²⁹ Los vehículos de las empresas privadas nunca fueron los más adecuados para prestar un servicio de carácter público. Primero, debido a que en sus inicios se trataba de buses tipo escolar, y luego, hacia la década de 1970, con la introducción de la buseta, la capacidad transportadora por unidad disminuía teniendo como consecuencia el aumento del número de estos vehículos por las calles de la ciudad, lo cual causaba gran congestión. Segundo, la avanzada edad de muchos de los vehículos era un tema de gran impacto entre las autoridades del transporte, debido a que el parque automotor de la empresa privada no parecía renovarse, ya que, al tiempo que algunos buses nuevos ingresaban, producto de la gestión de los empresarios del transporte, los viejos eran vendidos a sus antiguos choferes que se convertían en nuevos propietarios. Una estrategia de relevo de equipos viejos, mas no de reposición.

del sistema privado de transporte su complemento ideal, en tanto los barrios periféricos de la ciudad lograban comunicarse precariamente con los centros económicos e industriales a través de largas y congestionadas rutas, al tiempo que se encontraban casi completamente aislados del resto de la ciudad. Una tendencia que se inicia con el paulatino ensanchamiento de la brecha norte-sur que caracteriza a Bogotá.

Reestructuración de la EDTU, 1970-1975

Durante este periodo, la empresa fue objeto de importantes reestructuraciones, como un intento del gobierno nacional por desarrollar un poco más la formulación de su política en materia de transporte¹⁰⁰ y adecuar la organización de la EDTU al nuevo marco institucional nacional.

Los cambios de naturaleza jurídica e institucional que se pretendían, entre los cuales se preveía constituir una empresa de carácter industrial y comercial bajo la figura de sociedad anónima, con patrimonio estatal y con aportes de otras entidades tanto del nivel nacional como distrital, no se llevaron a cabo debido a la resistencia de algunos sectores del Concejo, así como a los altos pasivos que presentaba la empresa.

En general, el intento por transformar la empresa en una entidad más vinculada con el orden nacional, y con una mayor cantidad de aportes, y probablemente menos empréstitos, no tuvo éxito; entonces la reestructuración tomó un viraje interno, en el cual se volvió a invertir en equipos¹o¹ e instalaciones, aunque esta vez se trató de mejorar el desempeño del personal técnico mediante su especialización.

También se transformó la estructura orgánica de la empresa mediante la creación de una oficina de planeación y estadística, con el fin de asesorar a la gerencia y a la junta directiva en temas financieros y operativos. En general, se buscó reestructurar la empresa con el fin de aliviar parte de sus conflictos financieros; esto significó un énfasis mayor en las políticas encaminadas al control de ingresos y gastos (Rodríguez y Núñez, 2003).

A pesar de este nuevo intento por recuperar la productividad de la empresa, ésta continuaba operando con pérdidas, debido a la contratación del nuevo personal que implicaba dicha reestructuración y la demora en la llegada

¹⁰⁰ Reflejada en la expedición del Estatuto Nacional de Tránsito y el Código Nacional de Tránsito en 1970,así como la creación del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT) en 1968.

¹⁰¹ Según Rodríguez y Núñez, se pacta una entrega de 350 buses de los cuales sólo llegan 145 a Bogotá, el resto quedaron en el puerto de Buenaventura debido al costo de los fletes y trámites de aduana. Ahora bien, de esos 145, se colocan tan solo 20 en servicio y el resto se convierte en fuentes de provisión de partes para reparar los que estaban en funcionamiento y no asumir los costos que implicaban ponerlos a funcionar todos.

de los buses que se habían negociado en 1974. Por consiguiente, la crisis de la empresa se agudizó de manera constante hasta 1980, cuando la empresa fue objeto de una nueva reforma.

Algunos aspectos del sindicato

Así como la EDTU asumió el presupuesto, el parque automotor, la influencia del Concejo y los pasivos de la Empresa del Tranvía, también asumió la existencia del sindicato de trabajadores, que se había organizado formalmente en 1933.

Cuando la empresa se disolvió y se nombró una junta provisional para su administración, los miembros del sindicato también debieron modificar sus estatutos y razón social, así como políticas de acercamientos y negociaciones con la nueva junta (Rodríguez y Núñez, 2003).

Se puede afirmar que con estas respectivas transformaciones el sindicato pasó de las típicas huelgas tranviarias de la década de 1920 a una actividad más permanente y organizada, lo cual se expresó en el mantenimiento de las convenciones colectivas de trabajo y, desde luego, en los beneficios obtenidos de allí.

El sindicato estaba organizado por comisiones con funciones establecidas y una junta directiva, encargada de nombrarlas y coordinar su funcionamiento. Por ejemplo la comisión de disciplina era encargada de supervisar que los estatutos y los acuerdos con la junta directiva de la empresa se cumplieran. La comisión de propaganda se encargaba de promover y difundir la actividad sindical. La comisión hospitalaria y de salubridad gestionaba la obtención de auxilios en caso de enfermedad o calamidad de los miembros. Y la comisión de reclamos, la cual interponía las posibles quejas ante la Junta directiva relacionadas con los contratos laborales de los miembros.

En dos investigaciones sobre la empresa (Parias y Jaramillo, 1992; Rodríguez y Núñez, 2003), los autores enfatizan el grado de organización y éxito que tenía el sindicato, lo cual generaba costos excesivos a la empresa, sin llegar a ser la causa de su quiebra. La permanencia de esta organización, y sus estrategias conciliadoras llevadas a cabo en las convenciones colectivas de trabajo, combinadas con una cierta amenaza de huelga, constituyeron sus herramientas centrales.

El sindicato pretendía regular las relaciones obrero-patronales, mediante el estudio de temas relativos a salarios, prestaciones, honorarios, protección contra accidentes. También brindaba asesoría a sus miembros en cuanto a sus contratos de trabajo. Uno de los aspectos más representativos fue la implementación de programas educativos con el fin de capacitar al obrero para darle continuidad y posibilidades de ascenso dentro e la estructura de la empresa. Las cooperativas y cajas de ahorro, así como actividades recreativas, también se cuentan entre la promoción de sus intereses.

Las convenciones colectivas de trabajo fueron los escenarios donde estos intereses se ponían en juego, frente a la precaria situación de la empresa; sin embargo, como ya se señaló, se trataba de un escenario muy favorable para los miembros del sindicato, en tanto que, como señala Saydi Núñez, "algunos de sus miembros se dedicaron exclusivamente a las labores de trámite y solicitud" (Rodríguez y Núñez, 2003: 239).

Además de las anteriores comisiones, se aprovechó otro escenario, llamado comisión de conciliación y arbitraje, donde se resolvían los conflictos que no eran resueltos en las convenciones colectivas de trabajo, involucrando la presencia de terceros o "árbitros"¹⁰². La existencia de estas dos instancias se remonta a la década de 1950, lo que evidencia su larga permanencia y solidez, e incluso la necesidad constante de la empresa de evitar la huelga.

Durante la década de 1970 aspectos como las condiciones de contratos individuales, beneficios y garantías sindicales, la estabilidad laboral, la provisión de cargos vacantes mediante concurso para ascensos, exámenes de ingreso y la reglamentación de beneficios y prestaciones extralegales, fueron discutidos en las convenciones colectivas de trabajo (Rodríguez y Núñez, 2003: 244).

Sin duda, la precaria situación de la empresa contrastaba con las importantes conquistas de su sindicato; en este contexto la autora se pregunta: "¿cómo se ejercían las funciones propias de la actividad laboral en beneficio de la empresa?" (Rodríguez y Núñez, 2003: 239). De esta manera, se señala una aparente contrariedad entre la situación financiera de la empresa y el otorgamiento de amplios privilegios a sus empleados.

Etapa final de la EDTU: 1980-1990

Los años ochenta, fueron su última década de existencia de la EDTU. Durante las décadas anteriores había prestado un servicio de muy baja cobertura debido a una grave crisis financiera y a una administración deficiente, así como al crecimiento de las cooperativas y empresas privadas, las cuales prácticamente desde el fin del tranvía en 1951, se constituyeron en la principal fuerza transportadora de la ciudad.

En las dos décadas anteriores se implementaron algunas medidas para contrarrestar la crisis de la empresa; sin embargo, su estructura administrativa, a pesar de propender a una organización racional en términos económicos, fue permeada por lógicas clientelistas presentes en la política urbana, lo cual constituyó el revés de las inversiones y reestructuraciones encaminadas a rescatar la empresa.

En 1980, en el marco de una nueva estrategia, se cambian los estatutos de la empresa con el propósito de adaptarla a las nuevas realidades de la administración pública. Básicamente se trataba de reformular y reasignar funciones a partir de una nueva clasificación de la dirección y la administración. Todavía para este periodo la junta directiva se plantea reformas técnicas y estructurales con el fin de hacer de la empresa una oferta competitiva de transporte, ante una cobertura del 80% de los viajes dentro de la ciudad por las empresas privadas, y su diversificación creciente del servicio de transporte, en el cual se comienzan a ofrecer servicios ejecutivos, colectivos, corrientes y demás, a pesar de que la EDTU era la única empresa que operaba buses adecuados al transporte urbano de pasajeros.

Buses y rutas

La empresa contaba con buses diésel y *trolley*, aunque la tendencia a partir de 1980 sería a remplazar dicho sistema mixto de buses por un sistema homogéneo basado en redes eléctricas. De esta manera, a principios de la década de 1980, se anuncia la compra de 250 *trolleys* y la reparación de 60; así mismo se aumentan los aportes del Distrito y los del Ministerio de Hacienda, con el propósito de saldar las cuentas con la Federación Nacional de Cafeteros.

Esta nueva inversión se enmarca en el contexto del proyecto del alcalde Hernando Durán Dussán, quien en 1979 señala la necesidad de construir un metro para la ciudad; esta propuesta recibe el apoyo de una parte importante del Concejo, lo que conduce a la apertura de licitaciones y a la creación de una empresa¹⁰³. Desde la perspectiva de este nuevo proyecto, la flota de *trolleys* se articularía como sistema alimentador del sistema del metro, tal cual se diseñó el actual sistema Transmilenio. Sin embargo, tras el estudio de factibilidad desarrollado en 1981 por Fedesarrollo, el proyecto se archivó sin explicación.

De esta manera, en 1983 se realiza una gran inversión de \$595 millones por medio de la cual se renueva la flota; sin embargo, la situación financiera vuelve a desmejorar, y será en la segunda mitad de la década de los ochenta cuando se inicie el periodo de colapso que conduce a su desaparición.

En 1989 la EDTU contaba con 359 buses: 250 eran *trolleys*, de los cuales tan solo 48 funcionaban, y 166 se encontraban en reparación; los 36 restantes eran completamente inservibles debido a que se habían utilizado como fuente para la consecución de repuestos.

La flota mixta se encontraba dividida en 9 rutas, muy pocas a decir verdad en una ciudad que experimentaba un crecimiento de barrios ilegales y

¹⁰³ Se trata de la Empresa Metro Bogotá S.A., que se crea hacia 1980, tras la expedición del Acuerdo 4 de 1979 "por el cual se reviste al Alcalde Mayor de Bogotá de precisas facultades extraordinarias, se le autoriza para la creación de una Sociedad de Economía Mixta y se conceden otras autorizaciones destinadas a dar solución al problema del transporte masivo".

que para mediados de la década contaba con aproximadamente 415 rutas de transporte urbano, servidas en su gran mayoría por empresas privadas.

Los recorridos cubiertos por las rutas de los buses diésel eran: Garcés Navas-San Martín, Centro Nariño-San Cristóbal, Terminal de Transportes-Centro-Norte y Unicentro-Germania. Mientras que los *trolleys* cubrían rutas hacia los barrios Doce de Octubre-San Carlos, Española-San Cristóbal, Ramal-San Isidro, Rionegro-San Carlos, Kennedy-San Cristóbal (Rodríguez y Núñez, 2003).

Respecto a las rutas que operaba la empresa se ha dicho que correspondían a trayectos en los cuales el estado de las vías era deficiente, por lo que las empresas privadas rehusaban servirlas; este hecho no solo señala el grado de inferioridad de la EDTU respecto a las demás empresas, sino la inevitable lógica de funcionalidad mutua que guardaban ambos sectores, público y privado, en la prestación del servicio de transporte.

Así, desde finales de los cincuenta, con la implementación del subsidio de transporte, parece ser clara la intención del gobierno de estimular el transporte colectivo privado, lo que tiene su contraparte en la regulación del mismo. En este contexto, la participación de la empresa distrital siempre fue marginal, y aunque el objetivo no era cubrir toda la demanda del transporte de la ciudad, tampoco podía ser operar durante tres décadas con pérdidas constantes y una representatividad mínima.

Núñez señala algunos determinantes de carácter técnico en cuanto a la operación de la flota de *trolleys*. Por ejemplo, se afirma que en el momento de su liquidación existían 195 km de redes eléctricas para operar el sistema *trolley*, de los cuales 70 km hacían parte de rutas abandonadas en importantes tramos como la avenida Caracas. Algunos de los factores fueron las alturas disímiles de las redes, que propiciaban el robo de cables en algunos puntos, así como problemas relativos a la instalación de las líneas y al suministro de energía, lo cual ocasionaba problemas en la operación misma del equipo, que se reflejaban en accidentes o paralización de la flota.

La operación de los *trolleys* resultaba muy poco rentable para la empresa debido a que, por un lado, la inversión en construcción y mantenimiento de la infraestructura era alta y, por el otro, la estructura organizativa de la empresa llegó a ser tan disfuncional y las formas de contratación de personal tan arbitrarias, que para 1976 existían 17 operarios por bus (Parias y Jaramillo, 1992), lo cual devenía en un aumento exorbitante de los costos de operación. Inclusive ya para 1974 los gastos de funcionamiento eran 4,8 veces mayores que los ingresos corrientes.

Aunque los *trolleys* no empleaban combustible para su puesta en marcha y eso bajaba considerablemente los costos de operación en un largo plazo, una vez la construcción de las redes y demás elementos de la infraestructura se llevara a término, el factor relativo a la nómina de la empresa impedía que la

alta inversión inicial en la implementación del sistema *trolley* se recuperara durante la operación.

Por otra parte, los buses diésel, en comparación con los *trolleys*, ofrecían un número menor de puestos y resultaban más costosos en su operación debido al uso del combustible, aunque la infraestructura necesaria para su operación ya se encontraba disponible, a pesar de sus evidentes averías, debido al tráfico de toda clase de vehículos, y especialmente a la ocupación irracional de la malla vial.

Las lógicas clientelistas en la EDTU

En el primer trabajo de carácter académico sobre la EDTU, elaborado por Parias y Jaramillo en 1992, se destacan de manera particular las prácticas clientelistas como una de las causas de las constantes crisis de la empresa y de su liquidación final.

El proceso de captura de la estructura organizativa de la EDTU por las fuerzas políticas se inicia en 1970; sin embargo, sólo hasta 1979, casi una década después, se empiezan a percibir sus efectos en el inusitado incremento de sus costos variables. Según Parias y Jaramillo (1992), "en 1979 los costos variables de la empresa oficial duplicaban los correspondientes a sus competidores privados".

Este fenómeno provocó una intensificación de la crisis financiera en que la empresa se encontraba casi desde su misma constitución, debido a las deudas que la antigua empresa del tranvía ya había contraído antes de su desaparición en 1951. Los flujos de capital por concepto de empréstitos que la empresa recibía para la importación de equipos también se habían convertido en una causa de sus constantes crisis; y si dichos préstamos no eran invertidos de manera que se maximizaran las entradas de capital producto de la explotación de los equipos, y por el contrario se usaban para constituir una fuente de mayor empleo para las clientelas políticas, esto dejaba como resultado inversiones de carácter público que terminaban por favorecer las redes de influencia de determinados sectores políticos.

Esta situación se vuelve todavía más intolerable cuando se hace de conocimiento público¹⁰⁴, y la junta directiva de la empresa sólo emprende accio-

[&]quot;Según el gerente Camilo Andrade, los directorios políticos han convertido la empresa en una agencia de empleos para amigos. Los concejales nunca se han preguntado qué clase de servicio debe prestar la empresa, ni cómo prestarlo. Cuanto se ha hecho allí ha sido el fruto de improvisaciones o decisiones de orden político. ...Allí solo ha importado darle colocación a los recomendados políticos de los concejales. ...Eso es cierto, ratifican los miembros del sindicato, desde 1970 para acá la empresa se convirtió en una escuela de aprendizaje para todos los recomendados políticos. ...De 200 mecánicos, hay 20 que saben su oficio. Los 180 restantes son lavadores de buses

nes de carácter técnico y financiero que perpetuán la situación durante dos décadas.

La planta de personal estaba constituida en un 81,97% por cargos de carácter operativo, un porcentaje bastante alto con relación a los cargos administrativos y directivos que tan solo correspondían a un 18,03% y un 1,99% respectivamente (Rodríguez y Núñezm 2003). Entre 1983 y 1988 la carga prestacional de la empresa tuvo un crecimiento del 295,7%; y como la empresa no se encontraba en capacidad de cubrir los gastos de operación por concepto de nómina, como se mencionó antes, empezó a recibir aportes del Ministerio de Hacienda, aunque sin duda esta situación también se volvió financieramente insostenible para la Nación.

Además, informes de la Contraloría de Bogotá señalaban que la empresa no contaba con personal capacitado en las diferentes áreas (Rodríguez y Núñez, 2003: 264), lo que en parte explicaba la deficiencia de conocimientos técnicos para la reparación de los buses que permanecían inmovilizados en los talleres.

La liquidación de la EDTU y la privatización del sector transporte

En 1987 tienen lugar dos importantes debates, los cuales se encuentran profundamente vinculados: el primero gira en torno al proyecto del metro y el segundo plantea la posibilidad de ceder completamente el servicio de transporte colectivo a los transportadores privados.

Como se mencionó, a finales de la década se planteó por primera vez, en el marco de la política pública de transporte distrital, la construcción de un metro para Bogotá. Sin embargo, a pesar de que se realizan estudios y se crea una nueva empresa, nunca se da inicio al proyecto. En ese entonces ya resultaba evidente la incompetencia de la empresa distrital, y se da inicio a la búsqueda de nuevos patrones para diseñar otra oferta de transporte financiada por el Estado.

Por otra parte, durante el mismo periodo, y en el marco de un debate más amplio alrededor del papel del Estado en el desarrollo económico y social, y en particular en el sector de los servicios y las empresas, se propone la privatización del servicio de transporte, y ante la situación de quiebra de la empresa, y la imposibilidad de seguir financiándola mientras operara a pérdidas, el alcalde Andrés Pastrana, a quien mediante el Acuerdo 22 1990 se le concede

que resultaron convertidos en "técnico". ...La voracidad burocrática de los concejales se desató en 1974 cuando se anunció la llegada de los buses Pegaso. Inmediatamente programaron una planta de personal para el manejo y administración de 1.000 buses y aún antes que llegaran los 350 chasises ya estaban enganchando personal". El Tiempo, "La EDTU, una empresa en agonía", Bogotá, junio 24 de 1979, pp. 1a., 8ª. (Cit. en Parias y Jaramillo).

la facultad de liquidar la empresa, ejecuta la propuesta y la EDTU desaparece en 1991 mediante el Decreto 861.

La deficiente política presupuestal llevó a la empresa al fracaso en el cubrimiento de sus compromisos adquiridos, pues usualmente se sobrevaloraban los ingresos de la empresa mientras que en la realidad nunca se lograba reunir el dinero necesario. La inversión era muy baja y la partida presupuestal para gastos de funcionamiento tendió a ser muy alta, por ejemplo en 1989 fue del 83%. En 1988 el pasivo de la empresa era de \$6.734 millones, el cual duplicaba sus activos.

Otro factor determinante en el fracaso de la EDTU fue, como se mencionó anteriormente, la corrupción política de la que fue objeto desde la década del setenta y la prolongación de una situación financiera definitivamente insostenible. Parias y Jaramillo (1992: 48) afirman: "estas condiciones nos hacen pensar que el objetivo para seguir operando la empresa estatal, pasa a ser el de mantener un espacio oficial hacia el cual se puedan canalizar los intereses clientelistas del Concejo de Bogotá".

En términos generales, hubo una crisis financiera persistente que se agudiza en esta última década, reflejada en un endeudamiento que superaba los ingresos de la empresa, una planta de personal excesivamente amplia, que no obedecía a los requerimientos de funcionamiento de la empresa, sino más bien a los de las redes políticas clientelistas de la ciudad, y, como consecuencia de esto, la inexistencia de personal preparado para reparar buses y líneas de servicio que paulatinamente se fueron deteriorando, algunos incluso sin haber transportado un solo pasajero.

La privatización del transporte colectivo a inicios de la década de los noventa significó dejar en manos de los transportadores privados la responsabilidad de movilizar a la población de la ciudad de Bogotá. Y si bien es cierto que dicha responsabilidad ya estaba de hecho en manos de empresas privadas, debido a la casi nula participación de la EDTU, la liquidación de la empresa deja tras de sí un escenario donde la política de transporte se reduce drásticamente a simples intentos por regular la actividad transportadora de la ciudad desde el nivel distrital, sin una propuesta manifiesta de participación del Estado en el servicio del transporte colectivo urbano.

Los efectos se hacen más evidentes si se tiene en cuenta que la estructura organizativa de estas empresas privadas impuso lógicas de transporte y tráfico en la ciudad desde la década de los sesenta que impulsan un crecimiento desorganizado y atomizado de la misma, así como un uso irracional de la malla vial que para la década de los noventa se sentirá con tanta fuerza que llegará a ser uno de los puntos más críticos en relación con el tema del transporte en la ciudad de Bogotá. Esto sin considerar los bajos niveles de servicio al usuario y los interminables tiempos de viaje, variable determinante en el diseño y evaluación del nuevo sistema de transporte que surge a finales de la década: Transmilenio.

8.2. Consecuencias de la privatización del transporte en Bogotá: reformulación de los sistemas de transporte

Al comenzar la década de los noventa se inicia un proceso de búsqueda de opciones de sistemas de transporte masivo con el fin de constituir una oferta distrital capaz de solucionar los problemas de movilidad urbana, de los cuales el más significativo durante este periodo es la sobreutilización de la malla vial y la consecuente competencia por el espacio entre los tipos de vehículos de transporte colectivo e individual. La oferta de transporte colectivo privado se incrementa de forma significativa debido a la multiplicación de pequeños propietarios y la consecuente atomización de la propiedad del parque automotor.

Por otra parte, en el ámbito institucional, desde 1987, con el proceso de descentralización administrativa del transporte se observan importantes transformaciones relativas al diseño e implementación de las políticas de transporte. A principios de los años noventa el Estado se retira parcialmente del escenario de la política pública de transporte urbano; el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), se transformó en la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT), la cual se encargó de la administración del transporte en Bogotá.

Durante este periodo, los problemas del transporte urbano además de estar relacionados con la calidad del servicio y la cobertura, algunos de los principales problemas de décadas anteriores, se traducen en preocupante sobreoferta de transporte, concentración de rutas en determinados sectores de la ciudad, lucha por el espacio y saturación y deterioro de la malla vial.

En el estudio del Plan Maestro de Transporte Público de 1996 se afirma que existen 631 rutas autorizadas en Bogotá y 95 rutas ilegales amparadas en una modalidad de transporte informal. También se destaca la heterogeneidad del parque automotor, uno de los problemas más persistentes en la provisión del servicio de transporte¹⁰⁵. Existían alrededor de veinte marcas diferentes y modelos de 1960 a 1996 (Montezuma, 2000). Por otra parte, la tasa de crecimiento del parque automotor entre 1985 y 1993 fue del 6%, mientras que la de la población fue del 3,3% (Montezuma, 2000). Esta marcada desproporción refleja que, a pesar de que existieron políticas encaminadas al control del parque automotor tanto en lo referente a marcas como a la edad promedio de los equipos, no se logró su implementación.

¹⁰⁵ En este estudio se registran los siguientes tipos de vehículos de servicio público ofrecido por las empresas privadas: bus corriente, bus ejecutivo, bus superejecutivo, buseta y colectivo. Este último presentaba importantes inconvenientes para el tráfico de la ciudad, ya que existían 4.126, el 10,3% del total, los cuales tenían baja capacidad de movilización de pasajeros, lo que se traducía en una ocupación innecesaria de la malla vial.

En Bogotá existían alrededor de 21.695 vehículos entre buses, busetas y colectivos, y 39.014 taxis (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 1996); tal cantidad de vehículos causó el deterioro de la infraestructura vial y, lo más significativo una caótica situación de tráfico, que dejó de ser un problema exclusivo de los estratos medios y bajos, usuarios por excelencia del sistema de transporte, para convertirse en un problema para los poseedores de automóviles de estratos altos, quienes se encontraron inmersos en una lucha por el espacio con los vehículos del servicio público. Así, en un informe de 1997 del DAPD, se afirma que la velocidad promedio de los vehículos en el centro de la ciudad era de tan solo 5 km/h. Esto se suma al mal funcionamiento de las intersecciones principales, la mala programación del sistema de semaforización y la escasez de infraestructura de seguridad en el tráfico (Alcaldía Mayor de Bogotá, "Informe de avance").

Rasgo característico de este periodo es el proceso de "ejecutivización" del servicio de transporte. Tal como lo ha señalado Montezuma, este hecho generó un aumento del consumo de espacio, al desatarse una introducción masiva de servicios ejecutivos, lo que en términos de tarifas también implicó el aumento de la inversión de los ciudadanos en transporte.

Profundamente relacionado con la sobreoferta de transporte y la saturación de la malla vial y su consecuente desaprovechamiento, está el tema del funcionamiento de las rutas. Una de las características principales de las rutas durante este periodo es que estas no constituyen un sistema como tal, y tampoco se encuentran articuladas al funcionamiento del tráfico; más bien, se trata de sistemas individualizados, manejados separadamente por las empresas explotadoras. Además, las rutas se encontraban concentradas en un 70% en el tramo, de aproximadamente 4 km, comprendido entre la avenida Primero de Mayo sur y la avenida 19 al norte a lo largo de la carrera 10 y de las avenidas Caracas y 30 (Montezuma, 2000). A partir de la constatación del fenómeno anterior, se empieza a pensar en la necesidad de diseñar un sistema de transporte integrado que evite la irracionalidad del trazado de rutas, tal como se expresa en un informe del Intra a finales de la década del ochenta (Intra, "Realizaciones y proyectos") donde se habla de la importancia de que "las empresas privadas adopten las rutas que sirven con el fin de constituir sistemas y subsistemas de rutas" (Intra, "Realizaciones y proyectos").

Por otra parte, se destaca un irrespeto generalizado por las normas de tránsito, que, al combinarse con la situación anteriormente descrita, se convierte en uno de los problemas centrales del periodo. La ausencia de una "cultura ciudadana" capaz de legitimar la existencia de las normas será uno de los puntos centrales de algunos programas de gobierno de alcaldes como Antanas Mockus. Esta situación también ha sido descrita a propósito de los conductores del transporte público, quienes durante este periodo estuvieron involucrados en la mayoría de accidentes viales, según un estudio del De-

partamento de Psicología de Universidad Javeriana de 1997, donde desde un enfoque socio-psicológico y organizacional se aborda el problema de la accidentalidad vial desde la perspectiva de los conductores de servicio público (Burbano y Carvajal, 2005)¹⁰⁶.

En cuanto a las empresas transportadoras, para mediados de la década de los noventa son responsables de más del 86% de los desplazamientos totales de una población de alrededor de seis millones y medio de habitantes. Hacia finales de la década existían 67 cooperativas transportadoras. Su estructura administrativa no presenta cambios significativos respecto a las décadas anteriores, y en general se trata de un modo de transporte urbano que no constituye un sistema funcional en términos de servicio y operación, por cuanto las empresas explotan rutas inconexas, adaptando la infraestructura vial urbana a sus necesidades económicas e imponiendo lógicas de expansión, crecimiento y movilidad urbana desde la década de los sesenta aproximadamente.

En el estudio del plan maestro de transporte, se afirma que las empresas transportadoras incurren en faltas graves al cambiar y recortar rutas; también se señala, que los conductores no usaban los paraderos, los buses no contaban con las condiciones de aseo y mantenimiento necesarias. Se aducen faltas tanto de las empresas al no acogerse a la legislación y al no estar en condiciones de atender la demanda con un nivel de servicio adecuado, como de los conductores por irrespetar la normatividad vial.

Otro aspecto de particular importancia para este periodo es el aumento significativo de los vehículos privados que pasaron de 150 mil en 1975 a 850 mil en 1995; esto condujo a una de las políticas más importantes en el manejo del tráfico y la movilidad urbana, pero también una de las más criticadas y debatidas: el "pico y placa", de la cual se habló anteriormente.

8.3 Transmilenio: una política de construcción de sistemas de transporte para Bogotá

El sistema Transmilenio, inaugurado en diciembre de 2000, constituye la política de intervención y construcción de sistemas de transporte más importante del periodo general de estudio. Este sistema opera con buses articu-

La investigación incluye una interesante aproximación a las concepciones de riesgo vial y representaciones sociales del accidente de tránsito entre los conductores del servicio público, así como a las dinámicas organizacionales de las empresas transportadoras que favorecen la tendencia hacia la accidentalidad vial. Entre estas se pueden señalar la existencia de una estructura administrativa que deja en manos del conductor toda la responsabilidad cuando estos sufren accidentes, y las extenuantes jornadas de trabajo producto de relaciones laborales basadas en acuerdos personales que generan explotación del trabajo a destajo.

lados de gran capacidad –buses rojos– sobre troncales exclusivas¹o7 construidas a lo largo de vías principales de la ciudad y con un subsistema de buses alimentadores de capacidad media que llevan pasajeros a las principales estaciones. Los alimentadores permiten principalmente acercar a los usuarios de los barrios periféricos, más retirados, a las estaciones para que accedan al servicio de troncal, sin costo alguno¹o8.

Los buses articulados transportan 160 pasajeros, 112 de pie y el resto sentados. A marzo 31 de 2010 la flota de buses articulados era de 1.155, operando en 84 kilómetros de vías troncales, con una flota de 517 buses alimentadores^{109,110}. Estos buses tienen una vida útil de aproximadamente diez años, tiempo en el cual deben ser cambiados, a menos que no hayan completado el número de kilómetros acordado, lo que podría extender su uso a quince años máximo¹¹¹.

Mapa 3 Fases I, II y III



⁻⁻⁻⁻⁻Red vial

Fuente: Transmilenio S.A.112

⁻⁻⁻⁻Fases I v II

⁻⁻⁻⁻Fase 3

¹⁰⁷ Dos carriles exclusivos en cada sentido en casi todas las rutas.

¹⁰⁸ Gilbert (2008).

¹⁰⁹ Transmilenio S.A. Estadísticas Transmilenio 2010, Bogotá, 31 de marzo de 2010.

¹¹⁰ Próximamente ingresarán al sistema vehículos de otras dimensiones.

¹¹¹ Gilbert, óp. cit.

¹¹² Transmilenio SA. El futuro, Bogotá.

Portal del Norte

Portal de Suba

Portal de la 80

Av. Cinarca

Av. Cinarca

B AutoNorte

F Américas

G NOS Sur

H Caracas Sur

C Suba

H Caracas Sur

Mapa 4. Red de Transmilenio agosto del 2007

Tomado de Gilbert (2008).

En este sistema los pasajeros toman sus buses en estaciones especiales. Para ingresar a la estación deben comprar un tiquete en la entrada¹¹³. Este tiquete, que posee un costo fijo, le permite moverse a lo largo del sistema de troncales. El usuario puede tomar cuantos buses desee, siempre que no salga de las estaciones. El usuario dispone de buses que paran en todas las estaciones y otros de servicio expreso¹¹⁴.

Transmilenio cuenta con un sistema de rastreo satelital y un sistema de comunicaciones inalámbrico con los conductores que le permite a Transmilenio S.A. monitorear y controlar su funcionamiento¹¹⁵.

Fase	Corredores	Longitud (km)	Programación
I	3	42,4	1999-2002
II	3	42	2003-2004
III	3	61,3	2005-2009
IV	4	51,3	2012-2015
V	4	45,6	2016-2019
VI	3	40,9	2020-2023
VII	4	39,6	2024-2027
VIII	1	63,5	2028-2031
Total	25	386,6	

¹¹³ Este tiquete es una tarjeta electrónica

¹¹⁴ Ibíd.

¹¹⁵ Ibíd.

El sistema Transmilenio espera cubrir la mayor parte de la ciudad; hasta ahora se han construido dos de las fases que están programadas (ver tabla 20) y se encuentra en construcción la tercera fase por la avenida 26 que estará terminada en 2011.

PORTAL
NORTE

La Castellaro

De la Salanto
Sant Facon C. 22

Sant Facon C. 22

Sant Facon C. 22

TransMilenio

De la Salanto
Sant Facon C. 23

De la Salanto
Sant Facon C. 23

TransMilenio

De la Salanto
Sant Facon C. 23

D

Mapa 5. Rutas y estaciones de Transmilenio

Fuente: Transmilenio S.A. Tomado de Gilbert (2008).

Estructura orgánica del sistema Transmilenio

El sistema de transporte masivo Transmilenio tiene una estructura orgánica que ha sido planteada en tres importantes niveles: nivel de planeación, gestión y control, donde se destaca la Empresa del Tercer Milenio S.A.; nivel de operación, donde se encuentran las empresas transportadoras privadas, las cuales configuran un sub-sistema de operación de buses articulados y buses alimentadores; y un nivel de recaudo, donde se encuentran los agentes recaudadores los cuales configuran un subsistema de recaudo; se trata de los consorcios Angelcom S.A. y Unión Temporal fase II.

A continuación se realiza una aproximación a cada uno de los niveles operativos del sistema, con el objeto de describir sus aspectos más significativos con relación al funcionamiento del sistema actual de transporte masivo de carácter público de la ciudad de Bogotá.

Empresa del Tercer Milenio S.A.: gestión, planeación y control

La Empresa del Tercer Milenio fue creada mediante el Acuerdo 4 de 1999, donde se establece la constitución de una empresa de transporte del "orden distrital", la cual funcionaría por acciones y en concordancia con otras entidades públicas. El mencionado acuerdo le otorga "personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio".

En sus manos está la "gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia" (Acuerdo 4 de 1999); también se le designan funciones como la aplicación de políticas y tarifas, el diseño de medidas preventivas y correctivas para la adecuada prestación del servicio de transporte y el control sobre el equipo rodante en términos de su tecnología e impacto ambiental.

La empresa tiene la facultad de darse su propio reglamento; adicionalmente puede suscribir o aportar sus acciones en sociedades que tengan por objeto la prestación de servicios de transporte, así como celebrar contratos con el mismo fin. Sin embargo, esta no puede participar de la operación del sistema, la cual está a cargo de empresas privadas. Respecto a estas últimas, el acuerdo señala la creación de un "fondo cuenta" que tendrá por objeto la reorganización del transporte colectivo urbano, mediante la adquisición del parque automotor de las empresas privadas que hayan sido desplazadas por el sistema de buses de Transmilenio, o de aquellas que deban o hayan salido de servicio; esto con el fin de facilitar la implementación del sistema, mediante la vinculación de propietarios privados y conductores a la operación de Transmilenio.

Los socios accionistas de la empresa son:

Tabla 21. Accionistas de Transmilenio					
Accionista	%				
Alcaldía Mayor de Bogotá	70,05%				
FONDATT	19,97%				
Instituto de Desarrollo Urbano	9,96%				
Instituto Distrital de Cultura y Turismo	0,01%				
Metrovivienda	0,01%				
Total capital de socios	100,00%				
Fuente: Transmilenio S.A.					

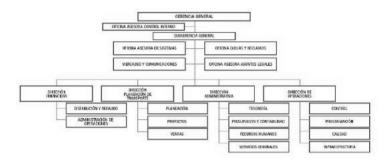
Estructura organizativa y funciones

Según el Acuerdo 4 de 1999, la junta directiva de la empresa y un gerente, estarían a cargo de la dirección y administración de la empresa. De esta manera, mediante el Acuerdo 1 de 1999, la misma junta, presidida por el alcalde mayor, estipuló su estructura organizativa, la cual se componía de las siguientes instancias: junta directiva, gerencia general, oficina asesora de control Interno, subgerencia general, oficina asesora de asuntos legales, oficina asesora de sistemas de información, dirección de planeación de transporte, dirección de operaciones, dirección financiera, y dirección administrativa.

Sin embargo, en 2000, mediante Acuerdo 2, se realizan algunas modificaciones a dicha estructura, las cuales se expresan en la adición, modificación,

supresión y fusión de algunas de las funciones asignadas a varias de las instancias, incluyendo la subgerencia general.

Posteriormente, en 2001, mediante el Acuerdo 1, se establece la organización actual, la cual se puede observar en el siguiente esquema:



Esquema 1. Empresa Tercer Milenio (Transmilenio S.A.). Estructura organizativa

En cuanto a las funciones, dicho acuerdo estipula que la empresa debe:

- Proponer, desarrollar y comunicar los planes y programas de desarrollo estratégico del sistema de transporte masivo a cargo de la empresa.
- Formular las estrategias de crecimiento del sistema y coordinar con los diferentes entes distritales su ejecución.
- Realizar estudios sobre la proyección de la demanda del sistema de transporte masivo.
- Coordinar la elaboración de estudios sobre nuevas troncales/ alimentadoras y estudios de expansión y adecuación del sistema, incluyendo otras tecnologías de transporte.
- Responder por el diseño e implementación de nuevas troncales/ alimentadoras.
- Responder por la supervisión de la construcción de proyectos urbanísticos y de infraestructura del sistema, y el control de gastos de dichos proyectos.
- Dirigir el diseño de estudios que permitan identificar las necesidades de los usuarios del sistema para la mejora del servicio.
- Dirigir los procesos de formulación y seguimiento de los proyectos de inversión de la Sociedad.

- Proponer ante las entidades competentes las tarifas para el servicio de transporte masivo en autobús, de acuerdo con las políticas fijadas para el efecto por la junta directiva.
- Dirigir la coordinación efectiva con los operadores desde el punto de vista operativo y brindar una correcta información sobre el sistema para garantizar una evaluación justa de su desempeño.
- Responder por el proceso de control de la operación, efectuando las modificaciones y ajustes necesarios a este proceso para atender las situaciones anormales que se presenten.
- Dirigir el proceso de inspección de infraestructura para gestionar su oportuna corrección.
- Atender las contingencias operativas del sistema causando los menores traumatismos posibles en el interior y el exterior de la entidad.
- Coordinar con entes distritales las interfaces del sistema con los otros sistemas de transporte y proponer nuevas alternativas acordes con las condiciones y la estructura del sistema.

Como se observa en la descripción anterior, es claro que la empresa, a diferencia de las empresas privadas y de las empresas estatales precedentes, no está pensada como una empresa transportadora, debido a que no posee buses, ni efectúa contratos con conductores, ni tampoco realiza recaudos, los cuales están a cargo de una empresa privada denominada Angelcom. Transmilenio S.A. actúa como una institución gestora del sistema de transporte público masivo.

Esto indica que la empresa está diseñada en función de un criterio directivo y técnico respecto al sistema de transporte basadoen buses articulados. Por otra parte, es importante resaltar el hecho de que la empresa se encuentra a cargo del proceso de operación de los buses; esto implica que sostiene relaciones permanentes con las empresas de carácter privado que están involucradas en la operación del sistema, lo cual constituye una diferencia respecto de las empresas anteriores, que nunca constituyeron alianzas con los transportadores privados.

Transmilenio administra la infraestructura y controla el cumplimiento de los contratos de concesión de las empresas privadas de transporte que se convirtieron en operadoras del sistema, haciendo uso de sus propios recursos. Por tanto, la infraestructura, la gestión, el control y la planeación del sistema son financiados y puestos en marcha por el Estado, mientras que la operación y el recaudo son contratados con entes privados.

Esta alianza entre ambos sectores, funciona a través de procesos licitatorios y contratos, en los cuales se tienen en cuenta aspectos financieros, legales y técnicos de las empresas que participan. Desde luego, la dinámica que se desarrolla entre las empresas transportadoras privadas, genera un ambiente

de competencia y exclusión ante el cual las empresas han asumido distintas posiciones (Burbano y Carvajal, 2005).

Otro aspecto a destacar es el papel de la empresa no solo en la gestión y control del sistema, sino en la expansión del mismo. De esta manera, la empresa más allá de constituirse como un organismo de control, se plantea como un ente administrativo cuyas funciones trascienden lo operativo. Esto también se puede apreciar en la coordinación que le corresponde realizar junto a otras entidades para articular el sistema de buses de Transmilenio con los actuales sistemas de transporte.

Con el fin de ejercer sus funciones de control, la empresa cuenta con el centro de control centralizado en el cual se procesa la información suministrada por los buses y las estaciones del sistema; esto permite ajustes en la operación de los buses. El suministro y la operación de los equipos que constituyen este centro se encuentra a cargo del Distrito.

El monitoreo continuo de la operación de los buses y de las personas que entran y salen de las estaciones se realiza a través de este centro. Allí se consolidan las comunicaciones de los vehículos y de las estaciones, se reporta el cumplimiento de las órdenes de servicio por los operadores privados y se ordenan los ajustes necesarios para la operación.

Dicho sistema es fundamental por cuanto constituye la base del sistema de fiscalización y pago de servicios y permite ajustes de la oferta ante situaciones inesperadas de la demanda (Conpes 3093 de 2000). Tanto los buses como los torniquetes se encuentran conectados con el sistema mediante dispositivos tecnológicos que permiten localizar los buses y detectar el ingreso de pasajeros. Así, Transmilenio constituye la primera empresa del sector transporte que ha hecho uso de la tecnología para incrementar su efectividad en el control de la operación de un sistema de transporte masivo.

Subsistema operativo

Los operadores del sistema se dividen en dos categorías: operadores troncales (Conpes 3093 de 2000) y operadores de los servicios alimentadores¹¹⁶. Estos agentes hacen parte de ámbitos empresariales de carácter privado, por lo que Transmilenio se ha denominado como una empresa de carácter mixto. Sin embargo, es necesario anotar que no se trata como tal de una empresa mixta, ya que la Empresa del Tercer Milenio, en su calidad de empresa controladora y gestora, está constituida como una empresa del Distrito (Acuerdo 4 de 1999). Por el contrario, el sistema Transmilenio, al constituirse a partir de contratos con entes privados, se convierte en un sistema de transporte masivo de carácter mixto.

¹¹⁶ Se trata de la extensión del servicio a las zonas periféricas residenciales, la cual se efectúa por medio de los buses alimentadores verdes.

Los operadores troncales y de servicios alimentadores están constituidos por las empresas transportadoras privadas que al entrar en el proceso de licitación, llevado a cabo por la empresa, adquirieron contratos de concesión en virtud de su solidez financiera, operativa y legal.

Tabla 22. Operadores de troncal						
Fase I		Fase II				
Empresa	Troncal	Empresa	TRONCAL			
SI 99 S.A.	Avenida Caracas-Sur	SI 02 S.A.	Américas			
Express del Futuro	Calle 80	Transmasivo S.A.	Avenida Suba			
S.I.T.M. S.A Ciudad MóviL	Autopista Norte	Conexión Móvil S.A.	Norte-Quito-Sur			
Metrobús S.A.	Ramal del Tunal					
Fuente: Transmilenio S.A.						

Tabla 23. Operadores of	de alimentadores
-------------------------	------------------

Fase I		Fase II	
Empresa	Estación	Empresa	Estación
Consorcio Alimentadores Tercer Milenio - Codatermil	Portal Usme y Molinos	Unión Temporal Alnorte Fase 2	Portal Norte
Unión Temporal Uribe Uribe	Calle 40 sur	Unión Temporal Alcapital Fase 2	Portal Suba
Sidauto S.A.	Carrera 77 y portal 80	Transporte Alimentador de Occidente S.A TAO	Carrera 77, avenida Cali y Portal 80
Alimentadores Consorciados (Alcón)	Portal Tunal	Consorcio ETMA	Banderas y Portal Américas
Alimentadores del Norte (Alnorte)	Portal Norte	Sí 03 S.A.	Calle 40 Sur, Portal del Tunal, Portal del Sur y General Santander
		Consorcio Citimóvil	Portal Usme y Molinos

La concesión de la operación del sistema implica que las empresas privadas o adjudicatarias son responsables de la adquisición de los vehículos y de la contratación de la mano de obra necesaria para las funciones de conducción, mantenimiento, administración, y demás. También incluye la administración de los patios de mantenimiento y estacionamiento, provistos por el Estado.

La retribución económica a los operadores troncales se realiza según el cálculo de kilómetros recorridos y la tarifa ofertada, mientras que la de los

operadores del servicio de alimentadores se realiza por el número de pasajeros transportados. Los pagos se realizan a través de una fiduciaria, la cual hace parte del sistema de recaudo.

Los contratos estipulan un mantenimiento adecuado de los equipos tanto en el aspecto técnico como en sus condiciones generales de aseo; el incumplimiento de los términos contractuales, donde se incluye que el incumplimiento de horarios, paradas, frecuencias, etc., acarrea multas a los operadores de los buses.

Otro de los aspectos fundamentales de los contratos de concesión es que en ellos se establece el retiro de mínimo 2,7 y máximo 11,7 vehículos de transporte público, dependiendo de su tipo, por cada bus de alta capacidad que ingresa al sistema (Conpes 3093 de 2000). Dicha medida tiene en cuenta no solo factores ambientales relativos a la emisión de agentes contaminantes, lo cual también está debidamente establecido, sino factores relativos al uso y a la ocupación de la malla vial, un tema de vital importancia a partir de la década de los ochenta.

Respecto al control por Transmilenio sobre los operadores, se ha denunciado desde algunos sectores de la población, los medios de comunicación e incluso funcionarios distritales, que existen inconvenientes en el proceso relativo al tema de la seguridad vial. Es el caso de la reciente denuncia de la personera delegada de la movilidad, Nelsy Cárdenas, quien asegura que es necesario que la empresa Transmilenio S.A., ejerza mayor control sobre los operadores que participan de la puesta en funcionamiento del sistema, con el fin de que se cumplan las normas de seguridad y se disminuyan las cifras de accidentalidad durante los recorridos.

Se presentó un informe donde se revela una importante cifra de incidentes. A lo largo de 13 meses han ocurrido más de 930, con cifras de personas heridas y aprisionadas, y 23 han perdido la vida (Secretaría de Gobierno, Portal Web).

A pesar de que Transmilenio S.A. lleva a cabo campañas de capacitación con los operadores en el tema de seguridad vial, y de que en 2008 se redujo en un 5,7% el índice de accidentalidad, parece existir un proceso de desmejora desde ese año para acá (Transmilenio S.A., Noticias).

Subsistema de recaudo

El subsistema de recaudo del sistema Transmilenio es un servicio contratado con dos empresas de carácter privado cuyas funciones están relacionadas con la explotación y operación de los sistemas de recaudo: Angelcom S.A., la cual está a cargo de la fase I, y Unión Temporal Fase II, a cargo del sistema de recaudo de la fase II.

Ambas se encuentran a cargo tanto del sistema de recaudo, como de la producción y venta de tiquetes, la fabricación, montaje y mantenimiento

de equipos lectores, y el procesamiento de la información (Conpes 3093 de 2000).

El subsistema de recaudo se compone de:

- Taquillas para la venta de boletos y tarjetas inteligentes en todas las estaciones.
- Torniquetes en los puntos de entrada y salida de las estaciones que validan los boletos o tarjetas magnéticas y registran el número de pasajeros en el sistema.
- Software y hardware para el procesamiento de datos de recaudo e ingreso de pasajeros para su trasmisión al centro de control.
- Encargo fiduciario que recibe los recaudos y los distribuye entre los agentes del sistema (Conpes 3093 de 2000).

Beneficios del sistema Transmilenio

Transmilenio implicó la introducción de una nueva estructura empresarial, con buses modernos articulados y conductores asalariados, que daría fin a la guerra del centavo en sus principales corredores viales y en la red de alimentadores, generando así la transformación radical del transporte de la ciudad.

El sistema traería varios beneficios, como el aumento de las velocidades en sus rutas, la disminución de la contaminación y una mayor seguridad a lo largo de las troncales. En la avenida Caracas, con la construcción de Transmilenio se pasaría de una velocidad de 18 km a 27 km/h; la polución del aire a lo largo de las troncales disminuiría en un 40%; así también, luego de dos años de entrada en funcionamiento, las colisiones de tráfico y accidentes de peatones disminuirían en un 94%, las heridas de pasajeros en un 76% y accidentes fatales en un 94% (Transmilenio S.A., Noticias).

A las personas discapacitadas Transmilenio les brinda acceso a un medio de transporte público colectivo en la ciudad, dado que en los buses ordinarios de servicio público, por las dificultades de subirse a ellos, se les limitaba su uso.

Por otra parte, la introducción de una tarifa única, independiente de las distancias recorridas, y el sistema de buses alimentadores fueron de gran beneficio para las personas residentes en barrios pobres periféricos, que antes de Transmilenio debían pagar dos o más tarifas para llegar a su destino (Transmilenio S.A., Noticias).

Problemas y deficiencias del sistema Transmilenio

El principal problema que ha presentado Transmilenio en sus años de funcionamiento ha sido la congestión en las estaciones y en los articulados, principalmente en las horas pico. El número de buses en servicio no ha suplido satisfactoriamente la demanda de pasajeros, lo que, además de congestionar buses y estaciones, obliga a los usuarios a esperar periodos hasta de más de 15

minutos para lograr conseguir un vehículo. La congestión desencadenó a su vez problemas de inseguridad, dado que la situación de aglomeración dentro de los buses se ha prestado para el hurto.

Esta congestión obedece tanto a problemas de capacidad del sistema como a políticas de racionalización en la frecuencia de buses con el fin de reducir los costos de operación (Velásquez, 2009). Los problemas de capacidad se ponen en evidencia en corredores de alta demanda, como la Caracas, donde el sistema ha colapsado. El aumento en las frecuencias en los últimos años no ha solucionado el problema de la congestión y sí ha conducido a más trancones en las horas pico. La inefectividad de Transmilenio en corredores de alta demanda demuestra la necesidad de un sistema superior.

Congestión en las estaciones de Transmilenio

29/04/2010



27/04/2010



23/04/2010



Fuente: Terra.com¹¹⁷.

Con el paso del tiempo estos problemas causaron que la imagen positiva que se había generado del sistema en sus inicios comenzara a deteriorarse. Surgieron quejas a causa de las demoras en la prestación del servicio y la congestión, lo que llevaría a manifestaciones de protesta (Gilbert, 2008), como la del 26 de abril de 2006, cuando usuarios salieron de las estaciones y se sentaron en la calle impidiendo el tráfico de los articulados.

Protesta de los usuarios del sistema en el Portal del Norte el 26 de abril de 2006



Fuente: Wikipedia¹¹⁸.

Incremento %
5,88%
11,11%
10,00%
9,09%
8,33%
7,69%
7,14%
6,67%

Fuente: decretos emitidos por el Distrito⁷⁷

Transmilenio ha mostrado también ser un medio de transporte no tan económico. Los administradores del sistema han debido aumentar las tarifas muy por encima de los incrementos del salario mínimo, para el sostenimiento del sistema (Gilbert, 2008) (ver tablas 24 y 25). En las tablas se ve cómo los

¹¹⁸ Wikipedia, Transmilenio, mayo 7 de 2010.

incrementos fueron de dos o más puntos por encima del aumento del salario mínimo en todos los años. Entre octubre 12 de 2001 y diciembre 30 de 2009 la tarifa de Transmilenio aumentó en un 78%, mientras que el salario mínimo entre 2002 y 2010 se incrementaría en un 68%.

Tabla 25. Aumentos del salario
mínimo+subsidio de transporte (2001-2010)

minimo+subsidio de transporte (2001-2010)						
Año	Salario mínimo + subsidio de transporte	Incrementos anual %				
2001	\$316.000					
2002	\$343.000	8,54%				
2003	\$369.500	7,73%				
2004	\$399.600	8,15%				
2005	\$426.000	6,61%				
2006	\$455.700	6,97%				
2007	\$484.500	6,32%				
2008	\$516.500	6,60%				
2009	\$556.100	7,67%				
2010	\$576.500	3,67%				
	: /C : 70 2004 F T	70 2002 D 1 (I: 80				

Fuente: Tusalario.org/Colombia⁷⁸; para 2001 El Tiempo⁷⁹ y para 2002 Portafolio⁸⁰.

El aumento de las tarifas se ha debido a dos factores, según Velásquez: el incremento en los precios de los combustibles y el de la red sin un incremento proporcional en el número de pasajeros. La expansión de la red Transmilenio sin un incremento proporcional en el número de pasajeros ha llevado al aumento de los costos del sistema sin un aumento proporcional de los ingresos, lo que ha hecho necesario aumentos en las tarifas (Velásquez, 2009). Este bajo incremento en la demanda de pasajeros está vinculado, en parte, con la congestión característica del sistema y con el incremento de las tarifas.

Las encuestas de satisfacción mostraban el descontento de la población, la cual veía a Transmilenio como un modo de transporte incómodo, inseguro

¹¹⁹ Decretos 178 de 2001 (marzo 5), 785 de 2001 (octubre 12), 473 de 2002 (noviembre 22), 235 de 2003 (julio 31), 436 de 2004 (diciembre 28), 277 de 2006 (agosto 4), 318 de 2007 (julio 19), 209 de 2008 (julio 3) y 599 de 2009 (diciembre 30).

¹²⁰ Tusalario.org/Colombia, "Salario mínimo: 515.000 pesos a partir de 2010, Diciembre 31 de 2009.

¹²¹ El Tiempo, "Expectativas 2001 Indicadores", Bogotá, diciembre 31 de 2000.

Portafolio, "En \$497.000 quedó salario mínimo de 2009; subió porcentaje de inflación 2008", Bogotá, 2008.

y costoso (Gilbert, 2008). En la tabla 26 se observa cómo desde 2001 a 2007 ha habido una disminución significativa en el promedio de calificación de la calidad del servicio de los usuarios. Ello ha desestimulado el uso del sistema. Así, en 2005, "el 19% de las personas interrogadas por Bogotá. Cómo Vamos reportó que su principal medio de transporte era Transmilenio, en el 2006, 18%, y en 2007, 14%" (Gilbert, 2008: 443). De acuerdo con las cifras oficiales de Transmilenio (ver tabla 27), el número de usuarios ha aumentado, pero ello es consecuencia principalmente de la puesta en funcionamiento de nuevas troncales y, como lo hace notar Gilbert (2008), el crecimiento en el número de pasajeros no ha aumentado lo que se esperaba.

abla 26. Evaluación de los modos de transporte en Bogotá ⁸¹							
Modo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transmilenio	4,6	4,1	4,1	3,3	3,7	3,6	3,4
Bus/ejecutivo	3,1	3,3	3,3	3,2	3,5	n. a.	3,5
Buseta	3,3	3,2	3,5	3,6	3,5	n. a.	3,6
Colectivo	3,8	3,4	3,8	3,5	3,6	n. a.	3,3
Taxi	3,8	3,9	3,8	4,1	4	n. a.	3,5

Fuente: Bogotá Cómo Vamos. Tomado de Gilbert (2008).

Tabla 27. Evolución de la demanda y de la infraestructura de Transmilenio (2001-2008)

	Pasajeros (día)	Km buses articulados (día)	Km vías troncal	Número de estaciones
2001	572.064	117.736	15,6	28
2002	792.515	149.047	39,3	61
2003	770.110	144.145	40,1	62
2004	955.944	176.718	40,1	62
2005	1.048.147	198.214	52,8	79
2006	1.230.547	231.902	66,4	95
2007	1.363.765	267.003	80,6	115
2008	1.912.000	270.410	80,6	115

Para los datos de oferta y demanda se tomó la información del mes de octubre en el periodo 2001-2007 y febrero en 2008.

Fuente: Transmilenio S.A. Tomado de Síntesis de Coyuntura, No. 50: "Evolución de la demanda, la oferta y la tarifa de Transmilenio entre 2001 y 2008".

En la tabla 27 se muestra que mientras que el número de pasajeros transportados diarios creció 3,5 veces, la infraestructura creció 5 veces.

Otros problemas que ha presentado Transmilenio se relacionan con su infraestructura. Las losas de las troncales de la avenida Caracas, del eje ambiental y la autopista Norte presentaron un preocupante deterioro, el cual se debió al relleno fluido que se estaba utilizando como cimiento que no era el adecuado para el tráfico de los articulados que debía soportar la vía. Esto implicó retrasos en la prestación del servicio y la inversión por el Distrito en las obras de readecuación. En este problema estuvieron implicados el IDU, que administró el contrato, la compañía mexicana Cemex que suministró el cemento, y el ex alcalde Enrique Peñalosa, responsable de la obra. No obstante, ese problema se resolvió en las nuevas troncales con la implementación de un nuevo material (Gilbert).

9. El metro de Bogotá: un proyecto inconcluso

Para concluir este recorrido por las principales problemáticas de la movilidad urbana en la ciudad de Bogotá, a continuación se realiza una reconstrucción de las vicisitudes del proyecto de metro, el cual aún constituye un proyecto inconcluso para la capital, a pesar de que la actual administración ha vuelto a revivir el debate acerca de su financiación, lo cual quedó estipulado en el documento Conpes de Movilidad Integral para la región Bogotá-Cundinamarca, del 19 de julio de2010.

La construcción del metro de Bogotá se ha contemplado como una alternativa al transporte de la ciudad desde hace un poco más de dos décadas. El proyecto ha adquirido una importancia fundamental por cuanto se ha visto como la solución a los ya históricos problemas de movilidad. Tanto en los estudios, planes y proyectos que buscan orientar las políticas públicas en materia de transporte, como en el imaginario de los bogotanos, la construcción del metro se ha convertido en condición para la solución de todos los problemas de transporte de la ciudad. Eso no implica que no hayan existido sectores que han optado por otras alternativas, y de hecho así ocurrió con la implementación de Transmilenio.

En 1954 se realiza la primera solicitud para contratar un servicio de transporte similar al de Nueva York, sin embargo es negada por el Concejo de Bogotá. A mediados de los setenta se realizan los primeros estudios de carácter técnico por el DAPD y una comisión extranjera, donde se señalaba la necesidad de implementar un sistema de transporte ágil para la ciudad; se propusieron un sistema liviano de tránsito por rieles (metro) y los carriles exclusivos para buses, modelo al cual obedece el sistema Transmilenio.

El primer estudio sobre transporte masivo con una perspectiva integral y proyecciones hasta el año 2000, se realiza a finales de la década del setenta, a cargo de las firmas extranjeras Ineco y Sofretu, que proponían un "metro de Gran Calibre" (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 1996).

A principios de la década de los ochenta se faculta al alcalde para crear una empresa denominada Empresa Distrital de Transporte Colectivo Metro S.A. y se realiza el primer estudio de factibilidad de la construcción del metro, el cual revela la precaria situación del transporte y plantea la construcción de un metro subterráneo, debido a los costos de uno elevado, así como la reestructuración del sector transporte. A finales de la década se presentan licitaciones de varios gobiernos para la realización de estudios y la construcción del metro y finalmente se contrata la misión italiana.

En 1991, guardando continuidad con la propuesta del alcalde Hernando Durán Dussán, el entonces alcalde Jaime Castro propuso el Proyecto Metro de Bogotá y creó una nueva empresa encargada de los estudios de factibilidad, financiación y construcción de dicho sistema de transporte. Uno de los estudios más significativos fue desarrollado por Ingetec; allí se propuso la rehabilitación del antiguo sistema férreo para que sobre dichos corredores se construyeran las líneas del metro.

Entre 1996 y 1997, en el marco del proyecto del Sistema Integrado de Transporte, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional se encargó de contratar estudios con el fin de adoptar una estrategia apropiada para llevar a término la primera línea del metro en Bogotá.

Actualmente el proyecto de construcción del metro hace parte de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), donde también participa el actual sistema Transmilenio el cual se encuentra *ad portas* de dar inicio a su tercera etapa. De acuerdo con el plan del SITM, Transmilenio, en tanto sistema de buses, deberá articularse a la primera línea del metro desde esa perspectiva ha constituido una alternativa temporal al problema del transporte urbano en la ciudad de Bogotá.

En 2008 se abrió una nueva licitación para la construcción de la primera línea del metro; se escogió la propuesta de una firma española. La misión fundamental es definir el trazado de la línea de modo que se integre con los demás sistemas: Transmilenio, buses privados, taxis, ciclorrutas etc.

Recientemente el alcalde Samuel Moreno ratificó su compromiso con la construcción de la primera línea del metro, proyecto que se ha venido postergando debido principalmente a motivos financieros que, como comentábamos anteriormente, parecen haberse resuelto con el más reciente CONPES para el sector movilidad.

9.1. Los primeros debates

En un estudio realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en colaboración con una comisión extranjera, el cual de la fase I desarrollada en 1970 y la fase II en 1972, se formulan por primera vez las dos alternativas de transporte masivo que en las dos últimas décadas se han visto enfrentadas en cuanto a su potencial de transformación y solución del problema del transporte colectivo en Bogotá.

Inicialmente se sugiere como la mejor alternativa el "transporte sobre rieles por su mayor capacidad y seguridad", aunque más adelante se plantea la posibilidad de construir "vías exclusivas para buses [las cuales] podrían ser un sistema subsidiario" (Departamento Nacional de Planeación, 1974).

Para la fase II se propone de manera más directa "...evaluar las ventajas de las siguientes alternativas: un sistema de tránsito liviano sobre rieles o un sistema de buses expresos con derechos de vías especiales" (Departamento Nacional de Planeación, 1974)

De esta manera se establecen sistemas de transporte que incluyen los buses como una opción ante la cual algunos sectores, especialmente de expertos en temas de transporte y su financiación, se mostraron atraídos debido principalmente a su menor costo y las notables ventajas sobre el servicio de buses existente. Por otro lado, un sector, mucho más amplio, por el hecho de incluir a la ciudadanía y a los medios de comunicación y algunos sectores políticos, se apoyó en la caótica situación del tránsito bogotano y especialmente en los tiempos de desplazamiento, que en últimas se traducían en pérdidas económicas para el conjunto de la ciudad.

Estimando los costos de construcción del metro en 1979 (Acevedo, 1980), así como los costos relativos a su operación, algunos investigadores corroboraron lo sospechado: que sus costos totales nunca podrían ser asumidos por el Distrito, y lo más grave es que los ciudadanos tampoco podrán hacerlo mediante las tarifas pagadas. Así, para 1979 se estimó que el costo de la infraestructura y el material rodante oscilaba entre \$30.000 y \$70.000 millones. En cuanto a los costos de operación cruzados con los costos de construcción y la obligación de amortizar la deuda por concepto de construcción, a partir de las tarifas pagadas por los usuarios, se estimó que el costo por pasajero ascendía a una cifra entre \$28 y \$36 por pasajero, bastante alto en comparación con los costos del sistema de buses existente, lo que haría a la tarifa extremadamente alta para constituir una competencia.

Si el metro no constituye un medio de transporte masivo capaz de movilizar un alto porcentaje de la población, tan sólo implicará una pérdida. Tarifas extremadamente bajas no permitirían percibir siquiera un porcentaje razonable de los gastos de operación e implicaría la implementación de subsidios, impuestos a la ciudadanía o recortes presupuestales para evitar la operación del sistema a pérdidas, en caso de que efectivamente se logre construir mediante otra clase de financiación.

Esto adquiere una dimensión mucho más seria cuando se observa que la entrada en marcha de una primera fase del metro movilizaría un mínimo de población respecto del sistema tradicional de buses, que en lugar de solucionar los problemas de transporte de la noche a la mañana, requeriría de grandes inversiones para extenderse y así alcanzar una buena cobertura respecto del sistema de buses.

En términos generales, en dichas estimaciones se afirmaba, primero, que la población de Bogotá no estaba en condiciones de financiar el metro mediante el pago de tarifas; segundo, que el gobierno tendría que hacer inversiones extremadamente altas las cuales se salían de su presupuesto, obligándolo a sumir compromisos crediticios y hacer fuertes recortes en la inversión.

Así, la construcción de vías exclusivas para buses se empezó a convertir en una opción atractiva por su bajo costo y sus ventajas en cuanto al uso de vías exclusivas que facilitarían su tránsito reduciendo de manera importante los tiempos de desplazamiento, objetivo principal de la política de transporte. En cuanto a capacidad de movilización, evidentemente es menor respecto al sistema metro; sin embargo, esto se podría manejar empleando modelos de control sobre las frecuencias de salida entre buses.

Los defensores del metro, a pesar de reconocer su alto costo, se basan más en el carácter intolerable de la situación del transporte, especialmente en dos variables: tiempos de desplazamiento y servicio; sin embargo, lo que no se ha contemplado con detenimiento es que existen otras opciones para tratar el fenómeno de los viajes extremadamente largos y el servicio pésimo.

Los altos costos de la construcción del metro han sido el factor principal en la postergación de su construcción. Aunque algunos señalen una ausencia de voluntad política, a juzgar por los procesos político-administrativos que se han desencadenado en torno al tema, no resulta muy fácil hablar de falta de dicha voluntad. Recordemos la llamada Ley de Metros o Ley 86 de 1989, modificada en 1996 mediante la Ley 310 que aún continía vigente, donde se establece la obligación del Estado en la financiación de sistemas de transporte masivo y se plasma de forma contundente la decisión de construir el metro, proceso iniciado en 1980 tras la elaboración y evaluación de propuestas de factibilidad que se inicia en 1980.

Por otra parte, en 1998 la Nación y el Distrito firman un acuerdo con el fin de proyectar la construcción de la primera línea del metro y establecer los montos necesarios para su financiación. En el CONPES¹²³ 2999, documento oficial que establece evaluaciones y parámetros de política económica y social, se definen los términos para la participación de la Nación en el Sistema de Transporte Público definido en este caso como la primera línea del metro.

Pero volviendo a la primera etapa del proyecto de construcción del metro, hacia finales de la década de los setenta se presenta lo que constituye la primera propuesta de construcción del metro de Bogotá. Se trataba de un "metro de gran calibre" el cual consistía en 5 líneas (3 centrales y 2 periféricas), 88 estaciones y una longitud de 92,8 km. Este proyecto se apoyaba en varias

¹²³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuya secretaría técnica es el Departamento Nacional de Planeación, fue creado en 1958, constituye la máxima autoridad de la planeación y asesora al gobierno en materia de desarrollo económico y social.

de las propuestas del Plan de Estructura para Bogotá que se mencionó arriba. Sin embargo, no existe información precisa sobre su posterior desarrollo o impacto en el estudio de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo, de 1981, que es el proyecto que usualmente se menciona como pionero del proceso de planeación del metro de Bogotá.

En 1980 se abre un concurso público para escoger la firma que realizaría el estudio de transporte masivo; es claro que el Distrito se había enfocado en la realización de un metro, por lo que en los términos de la convocatoria solo se solicitan estudios de factibilidad sobre la construcción del metro. Acevedo afirma que el gobierno ya había tomado la decisión y que básicamente buscaba un estudio que justificara la realización del proyecto, por lo que la evaluación de la relación costo/beneficio se vio aplazada por aspectos de carácter técnico y de estudio de la situación del transporte para la época.

De alguna manera, el documento del "Estudio de factibilidad para la realización de un sistema de transporte masivo" de 1981 contiene un análisis importante de la situación del transporte de ese periodo, destacando los problemas de carácter institucional, el servicio prestado por las empresas privadas, la pobre participación de la EDTU y la propuesta de un sistema de metro apoyado en la construcción de troncales. Este estudio no parece tener el impacto suficiente en la administración y se archiva de forma inexplicable, a pesar de ofrecer varias opciones y costos estimativos relativos a la construcción del metro.

9.2. El metro sigue en pie: el tren urbano

A finales de la década de los ochenta, el metro de Medellín ya se estaba construyendo; el Gobierno nacional y el Consejo de Política Económica y Social aprueban el proyecto en 1982 y dos años más tarde se contrata la construcción con distintas firmas europeas. De alguna manera se genera un vacío en el proceso del metro de Bogotá, por cuanto todas las prioridades se enfocan en dicho proceso.

Pese a que el estudio de factibilidad de 1981 se abandona, la idea de construir un metro continúa fresca en la cabeza de algunos políticos y técnicos bogotanos. La siguiente propuesta de finales de la década de los ochenta va a desarrollarse con base en la construcción de un metro capaz de integrar las vías férreas preexistentes, con el fin de aprovechar insumos con que ya se contaba. De allí se desprende el proyecto de rehabilitación de los corredores férreos que se vuelven a concebir como una opción de transporte urbano notablemente abandonada ante la existencia de lógicas diferentes de movilizar a la población.

Esta idea fue promovida por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y se invitó a varios países a participar del proceso licitatorio para la concesión del proyecto de un tren urbano, lo que incluía su diseño, financiación

y construcción. Se seleccionó la propuesta del gobierno italiano que incluso sugirió la amortización de la deuda con carbón (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 1996), pero justo en medio de esa coyuntura los términos de la participación de la Nación y el Distrito no son claros, y la alternativa de financiación no pasa de una propuesta.

La línea que pasaba por los alrededores de la ciudad tenía su principal área de influencia entre la calle 68 y la avenida de las Américas por el separador de la carrera 30. También se planteó una línea de desvío con el fin de que pasara por el centro de la ciudad, principal destino de los viajes dentro de esta. Sin embargo, la demanda que cubría era muy limitada y con la línea de desvío los costos se incrementaron, aun cuando se dejó por fuera el sector de Chapinero.

El proyecto contaba con dos fases: fase I, denominada línea social, unía a Soacha con el Centro y tenía una extensión de 22,8 km; posteriormente se extiende hasta el estadio El Campín. La fase II contemplaba una prolongación desde la calle 63 hacia el norte hasta la calle 140, con una extensión de 9,6 km.

Las oposiciones generales a este proyecto se fundaron en la precariedad de los estudios de demanda, la ausencia de un análisis costo/beneficio para establecer la factibilidad del proyecto, y el hecho de que los corredores del ferrocarril no fueran coherentes con la demanda.

Posteriormente se implementa de manera parcial el proyecto de construcción de troncales con carriles exclusivos para buses en la avenida Caracas, al cual se hizo alusión anteriormente, a propósito del diseño de una solución vial al problema del transporte ante la ausencia de un verdadero sistema de transporte.

9.3 Proyecto del sistema metrobús

Este sistema de buses articulados relativamente similar al actual sistema de buses de Transmilenio, el cual se constituye en su proyecto antecesor, fue adoptado tras una licitación en 1994, en la cual se seleccionó un grupo constituido por la Corporación Financiera del Transporte, Stagecoach International y la Volvo Bus Corporation, el cual presentó un plan de costos razonables para el manejo del transporte de la ciudad, que llamó la atención de la administración distrital.

Metrobús era un sistema de buses articulados que se había planteado para que en su etapa I, que iniciaría en 1997, funcionara con base en ocho líneas, tres de las cuales operarían como carriles exclusivos mientras que el resto lo harían con tráfico mixto. En su etapa II, que entraría en funcionamiento para 1999, se planeaba adicionar cuatro líneas nuevas y extender tres de las líneas de la etapa I. La flota estaría compuesta por buses Volvo articulados, biarticulados y "grandes" (dos puertas) con capacidad para 178, 254 y 103 pasajeros respectivamente. El sistema debía operar con paraderos, estacio-

nes de empalme entre troncales y estaciones de transbordo para pasajeros, las cuales se describen exactamente como las actuales estaciones del sistema Transmilenio.

El sistema metrobús se concebía como un sistema auto sostenible, que no necesitaría de subsidios. Se supone que la empresa Stagecoach administraría el sistema y que Volvo produciría los buses y se buscaría una participación del 50% de los capitales locales.

9.4 La primera línea del metro en el marco del nuevo Sistema Integrado de Transporte

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 estipuló la implementación de un sistema integrado de transporte masivo (SITM) para Bogotá, con el propósito de volver a asumir el control sobre la oferta de transporte en la capital. Para darle inicio al proyecto, el "plan previó el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de los estudios de demanda, factibilidad y diseño del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM" (Conpes 2999 de 1998).

En este contexto, en 1996 el Distrito y la Nación vuelven a reunirse para adelantar una política integral de transporte, y en consecuencia se acordó la elaboración del primer estudio; se trataba del "Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá" (SITM). Dicho estudio estuvo a cargo de Ingetec (Colombia), Bechtel (Estados Unidos) y Systra (Francia), con la interventoría del consorcio Ponce de León(Colombia) y Cal y Mayor & Asc. sc (México) (Fainboim, Rodríguez).

Como resultado del estudio, se propuso la implementación de un sistema el cual consistiría en la combinación de redes integradas y jerarquizadas de transporte colectivo. Estaría compuesto por el metro, componente rígido y eje del sistema, y un componente flexible, conformado por rutas de buses en troncales, rutas complementarias y rutas alimentadoras flexibles. Además, como ya se especifica en otro lugar de este documento, esta propuesta mantiene un énfasis en la integridad del sistema en términos físicos (infraestructura), funcionales (transporte) e institucionales, al apuntarle a una administración integral del transporte urbano.

El proyecto del metro en el marco del SITM. El proyecto incluye la construcción de 3 líneas a lo largo de 79 km (21,7 km. elevados, 6,6 km. subterráneos y 1 km a nivel), las cuales serían construidas en tres fases: línea 1 (1999-2008), con una longitud de 29,3 km.; línea 2 (2009-2012), de 24,7 km; y línea 3 (2013-2016), de 24,8 km. Estas tres líneas constituirían el eje articulador de los otros modos de transporte existentes en la ciudad (Fainboim, Rodríguez: 126). Además contaría con 23 estaciones de pasajeros, cada 1.000 m, su velocidad promedio sería 38,3 km/h y, el equipo rodante estaría conformado por 273 vagones eléctricos autopropulsados.

Veamos en detalle las proyecciones de la construcción de la primera línea:

Tabla 28. Ruta primera línea del metro				
Recorrido	Desde	Hasta		
Avenida Ciudad de Villavicencio por avenida Ciudad de Cali	Por avenida Ciudad de Villavicencio hasta avenida 1º de Mayo; por avenida 1º de Mayo hasta avenida Congreso Eucarístico	Avenida del Congreso Eucarístico, carrera 68		
Avenida Congreso Eucarístico, carrera 68	Por avenida Ferrocarril del Sur hasta avenida Los Comuneros	Avenida Los Comuneros		
Avenida Los Comuneros	Por Avenida Ferrocarril del Sur hasta avenida Colón, calle 13; por avenida Colón y avenida Jiménez, calle 13, hasta avenida Fernando Mazuera, carrera 10; por avenida Fernando Mazuera hasta calle 21			
Calle 21	Por avenida Fernando Mazuera, carrera 10, hasta calle 34; por avenida Alberto Lleras, carrera 7, hasta avenida Chile, calle 72; por avenida Chile, calle 72, hasta carrera 20	Carrera 20		
Carrera 20	Por avenida Chile, calle 72, y calle 68, hasta avenida El Cortijo, carrera 115	Carrera 115		

El proyecto se desarrollaría en dos etapas, durante un periodo de 9 años, contados a partir de la aprobación del plan (Fainboim, Rodríguez):

Proyecto	Extensión de línea férrea	Estación de origen	Estación de destino
Primera etapa	15,3 km	Avenida Ciudad de Villavicencio por avenida Ciudad de Cali	Calle 28-31 por Avenida Alberto Lleras Camargo, carrera 7
Segunda etapa	14 km	Calles 28-31 por avenida Alberto Lleras Camargo, carrera 7a.	Avenida Chile, calle 72, por carrera 108 A

Según las proyecciones de aquel entonces, la primera línea del metro entraría a operar en 2002, atendiendo el 8% de la demanda diaria de transporte público de la ciudad, y cerca del 6% del total de viajes. Con la expansión de la línea a 79 km, los porcentajes aumentarían a 28% y 22% respectivamente.

El costo de la construcción de dicho sistema se calculó en us\$3.041,3 millones para 1998. Con la expedición de la Ley 30 de 1996 se estableció una financiación hasta del 70% de la deuda por parte de la Nación. Adicionalmente, la Nación y el Distrito firman un acuerdo en 1998 en que el Gobierno se compromete a aportar durante 25 años recursos por el 70% del costo de inversión. Paralelamente, el Distrito, mediante Acuerdo 23 de 1997, establece el cobro y la destinación de una sobretasa adicional a la gasolina con destino a las obras viales y de transporte. De allí se deduciría el 50% a la construcción del metro.

Pese a la existencia de los estudios para la construcción del metro y, lo más importante, de un marco legal tanto en el nivel nacional como distrital que acogía el proyecto, éste se posterga y en su lugar se construye una alternativa de transporte basada en carriles exclusivos para buses, que emplea la troncal de la Caracas para la implementación de su primera fase, la cual entra en funcionamiento en diciembre de 2000.

En el Conpes 3093 del 15 de noviembre del mismo año se afirma:

La situación fiscal que ha enfrentado el Gobierno desde agosto de 1998 hasta el presente, acentuada por la financiación de la reconstrucción del eje cafetero, la capitalización y el fortalecimiento patrimonial de la banca pública, la reliquidación de los créditos hipotecarios, los efectos fiscales de algunos fallos judiciales y los costos derivados de la situación de orden público exigen esfuerzos fiscales adicionales a los previstos. Lo anterior hizo necesario el estudio, en forma conjunta con el Distrito, de otra alternativa de sistema de transporte público urbano. La formulación de esta alternativa, en adelante denominada Transmilenio, se fundamentó en el desarrollo del sistema de buses de la ciudad a partir del desarrollo del componente flexible de la PLM adelantada por el Distrito. (Conpes 3093 de 2000).

En este documento se realiza una descripción detallada del sistema Transmilenio. Desde luego la implementación de este sistema arrojaba costos menores respecto de la construcción de la primera línea del metro (PLM); y ese fue uno de los argumentos esgrimidos para optar por los buses.

El costo estimado de la infraestructura del Sistema Transmilenio asciende a US\$ 1.970 millones de 2000 mientras que los costos calculados para la PLM, incluyendo los costos financieros (US\$ 1.421 millones), son US\$ 4.007 millones de 2000. Los costos de capital para la PLM, considerando los costos de reposición de equipos ascienden a US\$ 2.586 millones de 2000. El costo por kilómetro calculado para Transmilenio es de US\$5,0 mill /km equivalente al 5% del costo por kilómetro estimado para la PLM (US\$ 107 mill/km)." (Conpes 3093 de 2000)

Por otra parte, fueron tres los beneficios contemplados con las instalación del sistema: 1. ahorro en tiempo de viaje por mayor velocidad de desplazamiento; 2. ahorro en costos operacionales debido a eficiencias en la operación y mantenimiento de los buses; y 3. generación de empleos en la industria automotriz, empleos temporales directos e indirectos en obras de infraestructura y empleos permanentes en la operación del sistema. Los costos considerados corresponden a la inversión en infraestructura, buses y equipos de recaudo.

Al comparar las dos alternativas de transporte, se observa que en el caso de Transmilenio la relación costo/beneficio en un término de 15 años implicaba una duplicación del valor de la inversión, mientras que en el mismo

plazo el metro apenas alcanzaba a cubrir el valor de la inversión necesaria para su construcción y puesta en marcha.

Tabla 30. Relación costo/beneficio metro/Transmilenio				
	Metro (15 años)	Transmilenio (15 años)		
VPN (10%)a)	\$ 120	\$ 1.220		
B/C (10%)b)	1,06	2,16		
TIR	11,3%	60,9%		

a) VPN: valor presente neto.

Fuente: documentos Conpes 2999 y Conpes 3093, Transmileio S. A. Cálculos DNP.

En cuanto a la cobertura comparada, se afirma que la implementación del sistema Transmilenio en su totalidad alcanzará una cobertura del 85% del área urbana, mientras que el metro plantea solo una cobertura del 8%. Y en cuanto a los aportes de la Nación al proyecto se afirma que su participación estará alrededor del 66%.

Otros aspectos relativos al impacto social se contemplan en el documento; por ejemplo, se afirma que para 2015 este sistema cubrirá el 80% de los viajes mientras que el metro solo cubriría un 10%.

El debate alrededor de las dos alternativas de transporte masivo más discutidas para la ciudad de Bogotá alcanza dos momentos importantes, al inicio de la década del setenta, cuando ambas opciones se exponen por primera vez, y hacia finales de la década del noventa, cuando se opta de facto por los buses de carriles exclusivos que hoy día están representados en la propuesta de Transmilenio. En el periodo que media entre dichos momentos parece haber un convencimiento casi absoluto de la construcción del metro, aunque a principios de la década del noventa el mito del metro empieza a desdibujarse ante dos realidades fundamentales: la urgencia de diseñar e implementar una política en materia de transporte colectivo, y los modestos recursos con que se contaba para su financiación.

10. Conclusiones

- 1. La principal característica de las políticas públicas en materia de movilidad a lo largo del periodo estudiado es su intención regulativa o normativa. Por lo tanto, el diseño, organización y funcionamiento de los sistemas de transporte han estado fuertemente influidos por lógicas privadas, lo que le ha arrebatado al Estado su papel de interventor y constructor de los sistemas urbanos de movilidad.
- 2. El contexto institucional de donde emergen las políticas en el área de movilidad urbana ha revelado una desarticulación a lo largo de todo

b) B/C: relación beneficio-costo.

- el periodo, en la medida en que el proceso de consolidación de la institucionalidad en esta área, se ha desarrollado a la luz de una importante tensión entre lo local y lo nacional.
- 3. Las empresas transportadoras privadas y -valga decir- los intereses privados, han dominado históricamente el panorama de la movilidad urbana en Bogotá; y es precisamente por esta razón que sus lógicas de funcionamiento y organización han permanecido prácticamente inalteradas, pese a los intentos de regulación por el Estado.
- 4. Los sistemas de transporte urbano de la ciudad de Bogotá, que han sido implementados por el Estado, históricamente han demostrado su precariedad, por lo que se evidencia su necesaria articulación con los sistemas de transporte privado, para lo cual se requiere de programas y estrategias de integración y control institucional, así como de políticas públicas orientadas a los intereses de la ciudadanía en general, las cuales se ocupen de comprender las necesidades de integración y comunicación de las poblaciones de los diferentes sectores de la ciudad, de donde nace toda necesidad de movilizarse.
- 5. El proceso de construcción de ciudad expresado en los planes de infraestructura, los modelos de ciudad, las obras ejecutadas, y las formas de ocupación del área urbana, constituyen una dimensión importante de la movilidad, la cual no fue suficientemente considerada a la hora de proyectar sistemas de transporte para la ciudad.
- 6. Los actuales proyectos de movilidad en curso, entre los cuales se destaca la experiencia de Transmilenio, así como las perspectivas en torno al Sistema Integrado de Transporte, constituyen la apuesta más significativa del Estado en cuanto a la constitución de un sistema de movilidad que trascienda las tradicionales disposiciones legales y las múltiples transiciones institucionales que han caracterizado la política en materia de movilidad durante la segunda mitad del siglo xx.

Anexos

Anexo 1. Emp	oresas de buses y busetas (mayo de 1980) ⁸³
	Empresa
1	Sidauto
2	Republicana de transporte
3	Cía. Metropolitana de transportes
4	Empresa Distrital de Transportes Urbanos
5	Unión Comercial de Transporte
6	Transporte Flota Blanca
7	Nueva Cooperativa de Buses Azules
8	Flota Usaquén
9	Cooperativa de Buses Verdes Ltda
10	Transporte Santa Lucía
11	Transportes Panamericanos
12	Transportes Urbanos Samper Mendoza
13	Buses Rojos Ltda
14	Expreso Bogotano S.A
15	Nueva Transportadora de Bogotá S.A.
16	Cooperativa Nacional de Choferes Ltda
17	Buses Amarillos y Rojos S.A
18	Cooperativa de Transporte La Nacional
19	Transportes Bermúdez
20	Cooperativa Comercial de Transportes
21	Empresa Vecinal de Transportes de Suba
22	Universal Automotora de Transportes
23	Cooperativa de Transportes Unidos
24	Cooperativa de Transportes Urbanos
25	Sociedad Transportadoras de los Andes

Estas empresas incluían también micros, pero, como veíamos en el primer apartado, su número era muy pequeño.

26	Urbanos de Colombia	
27	Transportes Nuevo Horizonte S.A	
28	Coceves Ltda	
29	Coopembasur Ltda	
30	Cía. Nacional de Microbuses	
31	Cootransniza Ltda	
32	Cooperativa de Viajes Universo	
33	Expreso del País	
34	Expreso Sur-Oriente	
35	Rápido Pensilvania Ltda	
36	Cooperativa de Transportes Pensilvania Ltda	

Fuente: Corporación Financiera del Transporte e Intra-oficina regional-. En: "Buses y Busetas".

Anexo 2. Servicios que prestan las empresas					
	Directamente	Indirectamente	Sin servicio		
Talleres	2	10	12		
Estación de servicio	11	5	8		
Garaje	5	6	13		
Almacén de repuesto	13	4	7		
Grúa	2	6	16		
Abogado	18		6		
Estacionamiento	6	16 vía pública	2		
Terminales	6	16 casilla	2		

Servicio en el terminal	No de empresas que ofrecen el servicio
Baños	1
Sala de conferencia	1
Dormitorio	1
Equipo sanidad	1
Cafeterías	3

Créditos	No. de empresas que ofrecen el servicio
Créditos para reposición de equipos	12
Créditos para refinanciación	8
Créditos para repuestos	18
Créditos para personal	14
Fuente: Censo a empresas Estudio ROT	

Anexo 3. Derechos de rodamiento y afiliación establecidos en las empresas de transporte colectivo urbano de Bogotá (buses y microbuses)

Empresas de transporte colectivo Urbano (buses y microbuses)	Derechos de rodamiento	Afiliación
Samper Mendoza	Cuota fija	Sí
Expreso Modelo Ltda	Cuota fija	No
Cootraunidos	Cuota fija	No
Bogotana de Transportes	Cuota fija	No
Republicana de Transportes	Cuota fija	No
Transportes Flota Blanca	Cuota fija	No
Flota Usaquén (microbuses y buses)	Cuota fija	No
Metropolitana de Transporte	Cuota fija	No
Sidauto S. A.	Cuota fija	No
Transportes Santa Lucía	Cuota fija	No
Nueva Cooperativa de Buses Azules	Cuota fija	No
Transportes Panamericanos	¿؟	Sí
Cedetran	Cuota fija	No
Empresa Vecinal de Suba	Cuota fija	No
Buses Amarillos y Rojo	Cuota fija	No
Unión Comercial de Transportes	Cuota fija	Sí
Transportes Bermúdez Ltda.	Cuota fija	No
Universal Automotora	Cuota fija	No
Conalmicros	Cuota fija	No
Viajes "El Dorado"	15% del producido bruto	No
Viajes Universo	Cuota fija	No
Rápido Pensilvania	Cuota fija	No
Viajes Cónsul	15% del producido bruto	No
Fuente: Censo a empresas Estudio ROT		

Anexo 4. Sistema de pago a choferes

<u>-</u>	ago a choreres		
	Ordinario	Feriado	Nocturno
Empresa Distrital de Transporte	Fijo (diario) \$40	Fijo (diario) \$120	
Samper Mendoza	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,12	Solo por pasajeros \$0,12
Expreso Modelo Ltda.	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,14	Solo por pasajeros \$0,20
Cootraunidos	Otro:6 centavos por pasajeros + 2 centavos prestaciones sociales	Otro:15 centavos por pasajeros + 2 centavos prestaciones sociales	Otro:15 centavos por pasajeros + 2 centavos prestaciones sociales
Bogotana de Transportes	Solo por pasajeros \$0.075	Solo por pasajeros \$0,12	
Republicana de Transportes	Solo por pasajeros \$0.05	Solo por pasajeros \$0,10	
Transportes Flota Blanca	Solo por pasajeros \$0.07	Solo por pasajeros \$0,14	
Flota Usaquén	Solo por pasajeros \$0,07 Base + bonif. por p. \$120 (s) + \$0,04	Solo por pasajeros \$0,17 Base + bonif por p. \$120 (S) +\$0,13	Solo por pasajeros \$0,10
Metropolitana de Transporte	Por pasajeros + bonif. por viaje redondo \$0,05 + \$1,20	Por Pasajeros + bonif. por viaje redondo 8 centavos+ \$1	
Sidauto S. A.	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,13	Solo por pasajeros \$0,13
Transportes Santa Lucía	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,12	Solo por pasajeros \$0,12
Nueva Cooperativa de Buses Azules	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,12	Solo por pasajeros. \$0,07 días ordinarios. \$0,12 días feriados
Transportes Panamericanos	Solo por pasajeros \$0,06	Solo por pasajeros \$0,08	Solo por pasajeros \$0,08
Cedetran	Solo por pasajeros \$0,06	Solo por pasajeros \$0,09	Solo por pasajeros \$0,09
Empresa Vecinal de Suba			
Buses Amarillos y Rojo	Por pasajeros + bonif. por viaje redondo \$0,01 + \$10	Solo por pasajeros \$0,09	Por Pasajeros + bonif. por viaje redondo 3 centavos + \$10
Unión Comercial de Transportes	Solo por pasajeros \$0.07	Solo por pasajeros \$0,12	Solo por pasajeros \$0,12
Transportes Bermúdez Ltda.	Por Pasajeros + bonif. por viaje redondo \$4,05 + \$2	Solo por pasajeros \$0,08	Solo por pasajeros \$0.08
Universal de Transportes	Solo por pasajeros \$0,07	Solo por pasajeros \$0,12	
Conalmicros	25% del producto bruto		
Viajes El Dorado	25% del producto bruto	26% del producto bruto	
Viajes Universo			
Rápido Pensilvania	25% del producto bruto	25% del producto bruto	25% del producto bruto
Viajes Cónsul	25% del producto bruto	25% del producto bruto	25% del producto bruto
Fuente: Censo a empresas	s - Estudio ROT. Condiciones	de admisión de personal.	

Anexo 5. Condiciones de admisión del personal de conductores

Empresa	Experiencia	Examen de conducción	Inscripción cooperativa nacional de transportadores	Paz y salvo de empresa anterior	Solicitud propietario	Examen sicométrico	Recomendación de un socio	Otros documentos
Transporte	*	*				*		*
Samper Mendoza	*	*			*		*	*
Expreso Modelo Ltda.	*	*						
Contraunidos		*			*			*
Bogotana de Transportes	*	*					*	*
Transportes ???			*	*			*	*
Transportes Flota Blanca	*	*						*
Flota Usaquén		*						*
Metropolitana de Transportes	*	*					*	
Sidauto S.A.		*			*			*
Transportes Santa Lucía	*	*						*
Nueva Cooperativa de Transportes	*	*	*					*
Transportes ???	*		*					*
Cedetran	*	*						*
Empresa Vecinal de Suba		*	*	*				*
Buses Amarillos y Rojos		*						*
Unión Comercial de Transportes	*				*			*
Transportes Bermúdez Ltda.	*	*			*			*
Universal de Transportes	*	*			*	*	*	*
Conalmicros								*
Viajes El Dorado	*	*						*
Viajes Universo	*				*			*
Rápido Pensilvania								*
Viajes Cónsul	*							*

Anexo 6. Índices nacionales del DANE					
Año	Índice de precios DANE	Crecimiento porcentual de índice nacional de precios DANE			
1954	100				
1966	353	100			
1967	378	107			
1968	402	114			
1969	437	124			
1970	465	132			
1971	533	151			
1972	607	172			
1973	759	215			
1974	964	273			
1975	1136	322			

Norma	Objeto
Ley 15 de 1959	Con esta ley se inicia la intervención del Estado en el transporte para determinar las políticas económicas que se deben seguir en esta actividad.
Decreto 770 de 1968	Creación del Instituto Nacional del Transporte, con el propósito de hacer efectiva la intervención del Estado en la fijación de políticas y desarrollo del transporte.
Decreto ley 1393 de 1970	Estatuto Nacional de Transporte. Buscaba el fortalecimiento del sector empresarial al establecer diferentes categorías (A, B y C), y permitía llegar secuencialmente a la mayor de ellas.
Decreto ley 80 de 1987	Se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano; es esta la forma de dar inicio a la descentralización de funciones.
Decreto 1787 de 1990	Estatuto Nacional de Transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto el cual fija nuevos lineamientos para el funcionamiento de las empresas de transporte y para la prestación del servicio.
Decreto 1927 de 1991	Estatuto Nacional de Transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, el cual fija nuevos lineamientos para el funcionamiento de las empresas de transporte y para la prestación del servicio
Ley 105 de 1993	Dicta disposiciones básicas sobre el transporte, reglamenta el sector transporte y establece los principios fundamentales del transporte público.
Ley 336 de 1996	Estatuto Nacional de Transporte. Unifica los principios y los criterios que sustentan la regulación y reglamentación de los modos de transporte y su operación en el territorio nacional.
Decreto 170 de 2001	Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.
Decreto 171 de 2001	Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.
Decreto 172 de 2001	Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.
Decreto 174 de 2001	Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor especial.
Decreto 175 de 2001	Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor mixto.
Ley 688 de 2001	Crea el fondo de reposición del parque automotor.
Decreto 2762 de 2001	Reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.
Decreto 3366 de 2003:	Establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

Bibliografía

Fuentes primarias

- Agencia de Cooperación Internacional de Japón (1996). "Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santafé de Bogotá. Informe final". Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2009) SITP, Primera Audiencia de Aclaración, Licitación pública No. 004 de 2009. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Concejo de Bogotá (1942). "Memoriales y notas del Concejo". Bogotá. Archivo Distrital, Fondo Concejo de Bogotá, f. 43 - f. 54.
- Contraloría de Bogotá D. C. (2007). Auditoría integral a la Secretaría de Tránsito y Transporte, Fondo de Educación y Seguridad Vial, periodo auditado: 2006. Bogotá: Contraloría de Bogotá.
- Corporación Financiera del Transporte (1967). "Informe y balance". Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1974). "Plan de estructura para Bogotá, Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá fase 2". Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- ---(1976). "Estudio de organización y administración del transporte urbano de Bogotá II". Documento de trabajo No. 2: estudio sobre congestiones. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ---(2007). "Conpes Política nacional para el transporte terrestre automotor de pasajeros en Colombia", Bogotá.
- Instituto Nacional del Transporte (1969). "Organización administrativa del transporte en Bogotá". Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- ---(1974). "Estudio de organización y administración del transporte urbano en Bogotá, OAT".. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Mazuera Villegas, Fernando (1972). Cuento mi vida. Bogotá: Antares.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1990). "Instituto Nacional de Transporte y Tránsito. 1986-1990". Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Secretaría de Obras Públicas (1981). "Estudio de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá". Bogotá; Universidad Nacional de Colombia.

- Secretaría Distrital de Planeación, Subsecretaría de Planeación Socioeconómica (2008). Síntesis de Coyuntura No. 50: evolución de la demanda, la oferta y la tarifa de Transmilenio entre 2001 y 2008. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría de Tránsito y Transporte (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D. C., que incluye ordenamiento de estacionamientos, transporte público. Bogotá: STT.
- ---(2006a). "Resumen ejecutivo, Plan Maestro de Movilidad, Bogotá, 2006". Bogotá: stt.

Fuentes secundarias

- Alvear Sanín, José (2008). *Historia del transporte y la infraestructura en Colombia* (1492-2007). Bogotá: Ministerio de Transporte.
- Buitrago, Henry y Rosalba Suárez (1980). *Costos del transporte urbano en Bogotá*. Bogotá: Universidad Católica de la Salle.
- Burbano, Johanna y Luz Mery Carvajal (2005). "Empresas transportadoras entre Transmilenio y la incertidumbre". *Universitas Psychologica No.* 4.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calle, Fabiola y Elsa Mesa (1987). *Proyecto de solución al transporte público urbano en Bogotá.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Castañeda Hernández, Wigberto (1997). *Transporte público, regulación y estado en Bogotá:* 1882-1980. Bogotá: IDCT-CEAM-OEI.
- Contraloría Municipal (1955), Anuario Municipal de Estadística, 1954. Bogotá.
- Del Castillo Daza, Juan Carlos, Rodrigo Cortés Solano, Sandra Mondragón y León Darío Espinosa (2008). *Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística 1961). *Anuario general de estadísticas de 1960*. Bogotá: DANE.
- --- (1975). Anuario estadístico de Bogotá D. E.: 1972-1974. Bogotá: DANE.
- ---(1982). Anuario municipal de estadística de Bogotá (1980-1981). Bogotá: DANE.
- Gaviria Trespalacios, Sergio (1988). "Comentarios en materia de transporte urbano en Bogotá". *Nueva Ruta*. No. 26, pp. 15-17.
- Gilbert, Alan (2008). "Bus Rapid Transit: Is Transmilenio a Miracle Cure?". Transport Reviews vol. 28. No. 4 [London] pp. 439-467.
- Guhl, Ernesto y Álvaro Pachón (comps.) (1992). *Transporte masivo en Bogotá*. Bogotá: Departamento Nacional Planeación, Universidad de los Andes.

- Gutiérrez, Javier Alberto y Eduardo Alberto Olivar (2000). *Algunas* reflexiones sobre movilidad, sociedad y economía: caso de Bogotá. Bogotá: Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda.
- Hernández, Carlos Eduardo (2004). *Las ideas modernas y el plan para Bogotá en 1950*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Jaramillo, Samuel (1985). *El transporte urbano colectivo en Bogotá: los límites de la informalidad*. Bogotá: CEDE, Uniandes.
- Jaramillo Molina, Ciro, Paula Andrea Ríos Rivera y Albert Ricardo Ortiz Lasprilla (2009). *Incremento del parque automotor y su influencia en la congestión de las principales ciudades colombianas*. Cali: Universidad del Valle.
- Londoño Trujillo, José Fernando y Alberto Uribe Arango (1979). El subsidio al transporte público colectivo urbano en Colombia. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Montezuma, Ricardo (comp.) (2000) *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades.* Bogotá: Veeduría Distrital.
- Montezuma, Ricardo, Pierre Merlin y Jean-Claude Lablée (eds.) (1999).

 Transporte urbano, un desafío para el nuevo milenio. Seminario sistema de transporte para las grandes ciudades. Bogotá: Universidad Javeriana.
- ---(2008). La ciudad del tranvía, 1880-1920. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Museo de Desarrollo Urbano (2000). *Exposición Bogotá siglo* xx. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá.
- Parias, Adriana y Samuel Jaramillo (1992). "Evolución de la Empresa Distrital de Transportes Urbanos (EDTU), 1952-1990". Tesis de maestría. Universidad de los Andes.
- Pérgolis, Juan Carlos y Jairo Valenzuela (2007). *El libro de los buses de Bogotá*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Roa Lozano, Diana Carolina (2009). "Análisis de los factores que han limitado la implementación de los Decretos 112 a 116 de 2003 de reestructuración del sistema de transporte público colectivo en Bogotá". Monografía de grado, Universidad del Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno.
- Robledo Gómez, Ángela María y Patricia Santana Rodríguez (2008). Emergencia del sujeto excluido: Aproximación genealógica a la nociudad en Bogotá. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez Baquero, Luis Enrique y Saydi Núñez Cetina (2003). *Empresas públicas de transporte en Bogotá, siglo xx.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Saldarriaga Roa, Alberto (2000). *Bogotá siglo xx: urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Secretaría de Tránsito y Transporte (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C., que incluye ordenamiento de estacionamientos, logística y movilidad. Bogotá: STT.
- Uribe Ruedas, Nicolás, Germán Navas Talero y David Luna Sánchez (2009).

 Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 254

 de 2009 Cámara, "por medio de la cual se establecen limitaciones a

 las medidas restrictivas del tránsito vehicular". Bogotá: Cámara de
 Representantes.
- Urrutia, Miguel y Jorge Acevedo (1981). *Buses y busetas: una evaluación del transporte urbano de Bogotá*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Velásquez, Juan Miguel (2009). "Análisis de factores que inciden en la demanda del sistema TransMilenio en Bogotá, Colombia". *Revista de Ingeniería* No. 30, *Universidad de los Andes*, Bogotá, pp. 56-64.

Fuentes electrónicas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Empezó discusión del Plan Maestro de Movilidad.

 Página web institucional. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, abril 9
 de 2006. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_imprimir.php?id=11818>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Régimen legal de Bogotá D. C.: compilación de normatividad, doctrina y jurisprudencia*. Página web institucional. Bogotá: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. Obtenido de la red mundial entre marzo y julio de 2010 http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp
- Bogotá Cómo Vamos. Evaluación de los cambios en la calidad de vida en Bogotá durante el 2009. Presentación en Power Point. Obtenido de la red mundial el 17 agosto de 2010, <www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARCHIVO/ARCHIVO-7657167-0.ppt>
- Caracol Radio. *En firme la chatarrización de vehículos en Bogotá*. Página web. Bogotá: Caracol Radio, abril 27 de 2007. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, < http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=420144>
- Caracol Radio, *La Procuraduría solicitó embargo de activos de nueve empresas de transporte público de Bogotá.* Página web. Bogotá: Caracol Radio, enero 22 de 2008. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, < http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=537453>
- ---. Contraloría de Bogotá insta a nueva Secretaría de la Movilidad a superar herencia negativa de la STT. Página web institucional. Bogotá:

 Contraloría de Bogotá D. C., 2007. Obtenido de la red mundial el

- 17 de agosto de 2010: http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/comunicados/2007/Movilidad%2013%20FEBRERO.pdf
- Contraloría de Bogotá D. C. Contraloría de Bogotá pide al Consejo de Estado mantener factor de calidad para reducir sobreoferta de vehículos. Página web institucional. Bogotá: Contraloría de Bogotá D.C, septiembre 4 de 2006. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/comunicados/2006/Consejo%20de%20Estado%204%20SEPT.pdf
- Cuesta Velásquez, Liliana. "Chatarrización ¿cómo vamos?" *Plaza Capital, Universidad del Rosario* [Bogotá]. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://portal.urosario.edu.co/plazacapital/articulo.php?articulo=860>.
- El Tiempo, *Expectativas 2001 Indicadores. El Tiempo*, diciembre 31 de 2000. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1269127
- ---. Frenan llegada de más buses nuevos a las calles de Bogotá. El Tiempo, 29 de abril de 2006. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-2004446
- Muñoz González, César. *La cara dura de la modernización urbana*.

 Portafolio, diciembre 2 de 2009. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, http://www.portafolio.com.co/opinion/columnistas/csargonzlezmuoz/la-cara-dura-de-la-modernizacion-urbana_6716827-3>
- Personería de Bogotá D. C. *Pliego de cargos por sobreoferta de buses*. Página web institucional. Bogotá: Personería de Bogotá D. C., 2007.

 Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=1668>
- Portafolio. En \$497.000 quedó salario mínimo del 2009; subió porcentaje de inflación 2008. Portafolio (Bogotá) 2008. Obtenido de la red mundial el 17 agosto de 2010, http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2009-01-03/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4740664.html
- Presidencia de la República. "Decreto 1393 de 1970, por el cual se expide el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor." (Bogotá, agosto 6 de 1970). Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://cijus.uniandes.edu.co/proyectos/herramientas/todos/DECRETO1393DE1970.pdf
- Red Bogotá. "Nuevo esquema integral de transporte para Santa Fe de Bogotá y su área de influencia. Acuerdo Nación –Distrito 1998–2006". Términos de referencia. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 22 de febrero de 2010. http://www.redbogota.com/univerciudad/bajar-pdf/naciondistrito.pdf.

- Secretaría Distrital de Ambiente. *Pico y placa ambiental*. Bogotá: Secretaría de Ambiente, 2006. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://www.Secretaríadeambiente.gov.co/sda/libreria/php/picoyplaca/pp.php
- Secretaría de Movilidad. *Día sin carro, febrero 2*. Bogotá: Secretaría de Movilidad, 2006. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://www.movilidadbogota.gov.co/admin/contenido/documentos/LanzDiasinCarro 11 37 8.pdf>
- ---. *Hacia adelante movilidad*. Bogotá: Secretaría de Movilidad. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010 http://www.movilidadbogota.gov.co/contenido.asp?plantilla=1&pag_id=1353&pub_id=704&cat_id=239>
- ---. *Historia Secretaría de Movilidad*. Bogotá: Secretaría de Movilidad. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010 http://www.movilidadbogota.gov.co/categoria.asp?cat_id=182
- Secretaría de Salud. *Día por el aire*. Bogotá: Secretaría de Salud, febrero 7 de 2008. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto del 2010 http://www.saludcapital.gov.co/Paginas/Dia%20 por%20el%20aire.aspx>
- Transmilenio. Estadísticas Transmilenio 2010. Bogotá: Transmilenio S. A. Página web institucional. Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010. http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?id=Transmileniosa_TransmilenioEnCifras_EstadisticasGenerales
- Tusalario.org/Colombia. *Salario mínimo: 515.000 pesos a partir de 2010*.

 Página web. Bogotá: Tusalario.org/Colombia, diciembre 31 de 2009.

 Obtenido de la red mundial el 17 de agosto de 2010, http://www.tusalario.org/colombia/Portada/salario-minimo/minimo

Historia de las políticas públicas de educación en Bogotá, 1940-2007

Fernanda Espinosa Eliana Paola Barragán



(Imagen tomada de Secretaría de Educación del Distrito, *Informe 1972-1973*).

Introducción

Hasta 1955 el servicio educativo de Bogotá dependía en gran medida de las decisiones que se tomaban tanto en la Asamblea como en la Gobernación del departamento de Cundinamarca, según lo dispuesto en la Ley 39 de 1903 (octubre 26) sobre instrucción pública y el Decreto 491 de 1904 (junio 3) que la reglamentó (*Diario Oficial*, Nos. 11931, 12122). Estas medidas, que dividieron la instrucción pública en primaria, secundaria, industrial y profesional, organizaron su administración en tres niveles: nacional, departamental y municipal. De tal forma que a nivel nacional se encargó al Ministerio de Instrucción Pública (desde 1928, Ministerio de Educación Nacional)

de la reglamentación, la organización y la inspección de todos los niveles de instrucción; el levantamiento de la estadística del sector; la adjudicación de los útiles y textos de enseñanza a las escuelas primarias públicas, y de la administración y sostenimiento económico de los centros de instrucción secundaria, industrial y profesional públicos que funcionaban en Bogotá. A los departamentos les delegaron las funciones de dirección e inspección de la instrucción primaria, incluyendo la administración y sostenimiento de las escuelas primarias públicas, como también quedaron posibilitados para sostener de sus propios recursos establecimientos de secundaria, industrial o profesional. Por su parte, a los municipios correspondió garantizar para las escuelas primarias públicas la construcción y mantenimiento de sus locales, la dotación con mobiliario, textos o útiles escolares, el pago de los sueldos de los maestros y el cumplimiento de todas las disposiciones emanadas de las asambleas departamentales. Lo que significó que toda la responsabilidad administrativa y económica de la educación primaria se descargó sobre los departamentos y los municipios, que también debían sostener a los establecimientos de secundaria, industrial o profesional propios.

A partir de 1939 empezó a funcionar en Bogotá, según el Acuerdo 52 (Pulgarín, 2003: 21), la Dirección de Educación Pública y Propaganda Cultural que, como órgano dependiente de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bogotá, empezó a gestionar algunos asuntos de las escuelas oficiales primarias y enseñanza complementaria que funcionaban en la ciudad, como también de los planteles de secundaria, industrial y profesional propios del municipio. De esa forma se ganaron espacios en la administración del servicio educativo; por ejemplo, durante la década de 1940, el Concejo promulgó políticas en temas de cobertura, infraestructura y currículos. Razón por la cual este recorrido por la historia de las políticas públicas de educación en Bogotá inicia en ese periodo.

En 1954, mediante Decreto nacional 2838 de septiembre 25, con el objetivo de estimular el desarrollo de la educación primaria en el país, se dispuso la cesión de la totalidad del impuesto sobre el consumo de la cerveza a los departamentos, dineros que debían aumentar por lo menos en un 50% las partidas destinadas por ellos a educación con miras a nacionalizar la educación primaria (*Diario Oficial*, No. 28591). En ese sentido, los nuevos recursos económicos para educación fueron controlados y distribuidos por la Gobernación de Cundinamarca, situación que generó discusiones en el Concejo de Bogotá señalando lo deficientes que eran y la inequidad en su repartición, y también reclamando el control y aumento de los dineros para el desarrollo del sector, con mayor razón si se tenía en cuenta el crecimiento de Bogotá y su importancia como ciudad capital.

En 1955, Bogotá, al convertirse en Distrito Especial, mediante Decreto nacional 3463 de 1954 (noviembre 30), logró la autonomía necesaria para, entre

otros, gestionar el servicio educativo y los recursos nacionales destinados al mismo, para lo cual se creó la Secretaría de Educación del Distrito (SED) mediante Acuerdo 26 de mayo 23 de 1955 (Consejo Administrativo de Bogotá, *Acuerdos 1955*). Hecho que posibilitó, entre otras cosas, el aumento de edificios escolares, el crecimiento de la planta de personal docente y su cualificación y la consecuente ampliación de la cobertura en educación primaria y secundaria.

En 1975, los gastos de la educación primaria y secundaria oficial que costeaban los departamentos, intendencias, comisarias, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios quedaron a cargo de la Nación. Así, la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial, establecida por Ley 43 de 1975 (diciembre 11), implicó que la administración nacional asumiera el pago de las prestaciones sociales del personal docente y los gastos que generara la construcción, mantenimiento y dotación de edificios escolares (Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica); se dispuso que ningún ente territorial podía crear nuevas plazas docentes o decretar la construcción de nuevos planteles con cargo a la Nación, sin la previa autorización del Ministerio de Educación. La gestión de los recursos para sostenimiento de la enseñanza primaria y secundaria quedó adscrita a las administraciones locales mediante los fondos educativos regionales, con lo cual se dejaron sentadas las bases de una descentralización administrativa de la educación¹. La ejecución del plan de "nacionalización" se pactó de forma progresiva, es decir, la Nación pagó el primer año el 20% de los gastos, el siguiente el 40% de los gastos y así sucesivamente hasta completar el 100%, lo que significó que los entes territoriales continuaron cubriendo un porcentaje de los gastos por lo menos hasta 1980. En la práctica, otros gastos, como el pago de prestaciones sociales del personal administrativo y docente supernumerario, compra de mobiliario, textos y útiles escolares o el pago de obras no aprobadas por el Ministerio de Educación, tuvieron que ser asumidas por los gobiernos locales; por ejemplo, Bogotá creó en 1979 su propio Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación (Fonsed) para asegurar el pago de los gastos e inversiones que no se encontraban dentro del esquema de nacionalización, que al mismo tiempo impidió el aumento de la planta docente del Distrito según los requerimientos del momento.

Al finalizar la década de 1980, aún vigente el esquema de nacionalización, agarró fuerza la tendencia de descentralización administrativa de la

De hecho, en el Decreto nacional 88 de 1976, por el cual se reestructuró el sistema educativo y se reorganizó el Ministerio de Educación Nacional, se consideró: "Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la Ley 43 de 1975, son un todo armónico de la política educativa; / Que la descentralización de la administración educativa exige la coordinación y continuidad de la acción Oficial".

educación; la Ley 24 de 1988 (febrero 11), por la cual se reestructuró el Ministerio de Educación asignándole la dirección del sector educativo nacional², delegó en los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde mayor de Bogotá funciones como la administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales en colegios cooperativos, privados y jornadas adicionales; la inspección de la educación en las instituciones de utilidad común, públicas y privadas; la concesión, suspensión o revocatoria de licencias para iniciación de labores o aprobación de estudios de establecimientos de preescolar, básica y media vocacional y no formal (*Diario Oficial*, 38215). Por lo que fue común encontrar en el *Registro distrital* abundantes actos administrativos –resoluciones y decretos– que remitían a las funciones asumidas, sobre todo en materia de gestión de personal.

La descentralización administrativa estatal quedó plenamente establecida con la instauración del nuevo ordenamiento jurídico nacional dispuesto en la Constitución Política de 1991, que en el artículo 1º estableció: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales", lo que implicó el desarrollo de una política de descentralización administrativa con la asignación de funciones y competencias específicas a departamentos, distritos y municipios, entre ellas la administración de los recursos del situado fiscal³ destinados a educación y salud, como también la prestación eficiente de dichos servicios. Específicamente, la Ley 60 de 1993 (agosto 13) estableció como competencias de los distritos en materia educativa la administración de los recursos del situado fiscal, la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo (Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica). Para lo cual les fueron asignadas las funciones de administración, inspección y evaluación de la prestación del servicio educativo estatal en la educación preescolar, básica y media; la participación en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos y las inversiones de infraestructura y dotación; la administración, programación y distribución de los recursos provenientes del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales; la promoción y evaluación de la

² Entre otros, el ministerio quedo habilitado para formular las políticas, planes, programas, objetivos y sus criterios de planeación necesarios para la adecuada prestación del servicio. También le correspondió cuantificar y asignar recursos humanos, financieros y materiales, y determinar la normatividad y pautas de evaluación y control del servicio educativo.

³ Porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales para la atención directa de los servicios que se le asignen.

oferta de capacitación y actualización de los docentes; la incorporación de las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes a las estructuras y a las plantas distritales; también, asumir las responsabilidades relacionadas con currículo y materiales educativos. Con lo cual Bogotá volvió a asumir toda la responsabilidad de la administración, sostenimiento y prestación del servicio educativo, luego del breve periodo de nacionalización; la gran diferencia con la situación de principios del siglo xx es que la ciudad ahora cuenta no solo con recursos propios, sino también con los nacionales.

Precisamente para asumir la administración del situado fiscal, la Ley 60 de 1993, artículos 13 y 14, estableció como requisitos la elaboración de un Plan de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo, plan que como mínimo debía relacionar un panorama de la situación precedente en los temas de cobertura, calidad, personal, instalaciones, equipo y recursos disponibles, a partir de lo cual se debían trazar estrategias a desarrollar con fondos económicos determinados y según cronograma. De esa forma, desde 1995, las diferentes administraciones distritales han desarrollado los planes sectoriales de educación que han reunido de forma articulada las políticas, los programas y proyectos que les dan sustento educativo para la ciudad.

Antes de los planes sectoriales no hubo políticas articuladas; durante las primeras cinco décadas que involucró esta investigación, entre 1940 y 1990, se legisló sobre las problemáticas y necesidades más inmediatas, promulgando medidas disociadas las unas de las otras. Sin embargo, fueron recurrentes políticas sobre construcción de edificios escolares, aumento y cualificación de personal docente, apoyo al sector no oficial, creación de instituciones educativas, introducción de nuevas temáticas en los currículos, organización institucional, entre otras. Por lo cual, reconociendo similitudes en sus motivaciones, contenido y objetivos, se agruparon bajo las categorías de cobertura, infraestructura, cualificación docente, funcionamiento de las instituciones y currículos.

El problema de ampliación de la cobertura, entendida como la integración del mayor porcentaje de población al sistema educativo, se constituyó hacia la década de 1950 en una de las principales motivaciones para la expedición de políticas públicas de educación en el país. Durante las primeras décadas del siglo xx la instrucción de la mayoría de la población colombiana no era un tema prioritario; así quedó manifiesto en la Ley 39 de 1903 que estableció la instrucción primaria costeada con fondos públicos, gratuita pero *no obligatoria*. Un cambio de posición llegó con la Ley 56 de 1927 (noviembre 10) en la que los padres o acudientes quedaron obligados a dar "un mínimo de educación que comprenda las bases necesarias para la vida en materia de instrucción intelectual, moral y religiosa, cívica y física", pero con la liber-

tad de escoger el medio de enseñanza: escuela pública o privada o el hogar (*Diario Oficial*, No. 20654). Luego, durante los gobiernos liberales, durante las décadas de 1930 y 1940 la educación de la población colombiana adquirió importancia al reconocérsela como factor de modernización y democratización social (Jaramillo, 2001: 109; Helg, 2001: 122).

Desde mediados del siglo xx, el "desarrollo económico y social" se convirtió en una de las metas de los gobiernos latinoamericanos, con el fin de superar los problemas de pobreza, ignorancia, enfermedad, atraso..., en fin, subdesarrollo, que se evidenciaron ante la comparación con la buena situación de los países denominados "desarrollados", como Estados Unidos. En ese contexto la educación de la población adquirió un papel relevante al considerársela uno de los instrumentos para el desarrollo económico y el ascenso social, pues si la población estaba mejor preparada, por un lado, podía acceder a mejores oportunidades y mejorar sus niveles de vida y, por otro lado, los sectores económicos podrían disponer del recurso humano adecuado para su crecimiento. Ese discurso del desarrollo económico halló terreno propicio en los países latinoamericanos gracias a la promoción que le hicieron los organismos de cooperación internacional, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), entre otros (Martínez, 2004: 56-80).

Colombia no se sustrajo de ese discurso; precisamente en 1949, ante la posibilidad de conceder préstamos al país, el BIRF envió una Misión Planificadora, encabezada por el economista canadiense Lauchlin Currie, cuyo objetivo fue "elaborar un programa sólido de fomento para Colombia, con miras a elevar el nivel de vida de su pueblo" (Currie, 1950: 5), dando importancia a los factores que propiciaban en mayor grado la productividad, entre ellos, la educación. Al respecto, la recomendación principal de la Misión fue el mejoramiento –cantidad y calidad (Currie, 1950: 249) – de la educación primaria y la educación vocacional a través de la construcción de locales escolares, la incorporación de maestros mejor preparados, quienes se verían atraídos por la mejora en los salarios; la generalización de las "comidas gratis" y el servicio médico escolar, la enseñanza de hábitos de higiene, nutrición y prevención de enfermedades, el ensanche de los programas agrícola, industrial y de artes y oficios, como también "podría considerarse la posibilidad de ayudar económicamente a los niños y adolescentes de familias pobres, que en lugar del trabajo prefieran la educación técnica al terminar la escuela primaria" (Currie, 1950: 254). En cuanto a la educación secundaria y superior, a pesar de no ser prioritarias para los objetivos de desarrollo inmediatos, la recomendaciones fueron similares: "la expansión de la educación secundaria [que] depende de la disponibilidad de maestros con la adecuada preparación y del número de graduados de escuela primaria en capacidad de continuar

su educación" (Currie, 1950: 254); y la atracción de jóvenes a la educación superior considerando "la conveniencia de que el gobierno prestase una mayor ayuda financiera a los estudiantes aprovechados pertenecientes a familias del grupo de renta inferior" (Currie, 1950: 254).

En 1954, el gobierno del general Rojas Pinilla contrató con el Centro de Economía y Humanismo el Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia que, dirigido por el economista francés Louis Joseph Lebret, enfatizó en la importancia de la educación al considerarla "la base de toda gran política de desarrollo en Colombia" (p. 33) y al señalar su carácter democratizador ya que debía "abarcar la totalidad de la población, y no únicamente a la infantil; a la totalidad de la población, y no solamente a una clase privilegiada" (p. 331). A partir de un balance de la situación de la educación en Colombia, el Estudio, señalando al Estado como el responsable de asegurar la educación para toda la población, hizo una serie de recomendaciones en los niveles educativos considerados primordiales para el desarrollo económico del país –primaria, secundaria y técnica–, algunas análogas a las ya formuladas por la Misión del BIRF.

Especial atención mereció la educación primaria que, considerada "la base de la cultura nacional", debía universalizarse, por lo que era necesario aumentar el personal docente graduado, cualificar al existente y mejorar sus condiciones laborales –aumento de salarios, complementos de asistencia social y establecimiento de un estatuto docente⁴–; además, ejecutar la construcción de más edificios escolares y corregir las deficiencias en los que existían. Aspectos fundamentales en ese programa eran el aumento proporcional del gasto público y la nacionalización de la enseñanza primaria pública, es decir, que el ejecutivo nacional asumiera la administración, la planeación, el estudio y desarrollo del nivel primario, adjudicando también porcentajes del presupuesto nacional a los departamentos y los municipios para subsanar los gastos de la educación que sobrepasaran sus posibilidades financieras (Centro de Economía y Humanismo, 1958: 344, 345).

Dado el proceso de industrialización que se verificaba en el país y el objetivo de crecimiento económico, la enseñanza técnica apareció segunda en importancia, recomendándose la capacitación rápida de obreros adultos, la formación de un enlace entre la enseñanza industrial y los organismos que representaban la actividad económica e industrial, e incluso el establecimiento de una universidad técnica que formara en agricultura, zootecnia, hidráulica, forestación, hidroeléctrica, comercio, ciencias económicas,

Entendido como "un conjunto de reglas que definen los límites generales dentro de los cuales se desarrollarán las actividades profesionales de los maestros y que fijan en particular sus derechos como trabajadores" (Centro de Economía y Humanismo, 1958: 336).

financieras y políticas, etnología, sociología, entre otros. Pero si la necesidad de técnicos superiores era apremiante, la formación de técnicos menores no lo era menos; así se destacó la utilidad de la educación secundaria que debía preparar a los egresados tanto para continuar con estudios superiores como para encontrar un empleo especializado; por tanto, era necesario aceptar el bachillerato en las modalidades de clásico, científico y técnico. El Estudio sentenció: "La enseñanza secundaria debe ser desarrollada en Colombia" (p. 350).

Si bien las recomendaciones de ambos estudios no fueron acogidas de inmediato por los gobiernos nacionales, se constituyen en evidencia del discurso en el que se inscribió y desenvolvió la educación colombiana desde mediados del siglo xx, por lo menos, hasta iniciar la década de 1990. Ese discurso, en el cual la educación apareció como el motor del crecimiento económico, ayuda a comprender por qué a nivel nacional y a nivel local en Bogotá se asistió a la promulgación de políticas tendientes a integrar al mayor número de niños y jóvenes al sistema educativo y a erradicar el analfabetismo. Por ejemplo, en el plan educativo del Plan general de desarrollo social y económico para Bogotá D. E., 1987-1990, planteado por el alcalde Julio César Sánchez García, se encontraron varios elementos del discurso de desarrollo económico y la importancia de la educación en él:

La educación, elemento básico del mejoramiento social, factor clave del crecimiento económico del país y aspecto fundamental del progreso de la ciudad, recibirá por parte de la administración Distrital un tratamiento especial, con el fin de atender las necesidades más apremiantes, a través de las siguientes estrategias: / 1. Ampliación de la cobertura [...] (p. 431).

En ese sentido, en las próximas páginas se rescatan, bajo la categoría de cobertura, políticas públicas como la creación de instituciones educativas -Colegio Municipal Jorge Eliécer Gaitán (1948), Escuela Municipal de Artes Plásticas (1949), Universidad Municipal Francisco José de Caldas (1950), Institutos de Educación Media Diversificada –INEM- (1970) –, el apoyo al sector privado a través de la adjudicación de subsidios, el préstamo de aulas y docentes en comisión; y el desarrollo de campañas de alfabetización, la mayoría de iniciativa de las administraciones nacionales. Las políticas que fomentaron la construcción de edificios escolares como la Ciudad Politécnica (1949), el Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Oriental de Bogotá -Piduzob- (1975), el Programa Ciudad Bolívar (1983) y la Emergencia Educativa (1987), si bien propenden a la ampliación de la cobertura educativa, se agruparon en la categoría de infraestructura, para su estudio en extenso. Análogamente, las políticas que pretendieron ampliar la planta docente -Piduzob, Ciudad Bolívar y Emergencia Educativa-, fomentar su cualificación -Instituto de Especialización para el Magisterio (1959), Dirección de Investigación

para la Educación (1972) – y mejorar su condición laboral se agruparon bajo cualificación docente teniendo en cuenta su objetivo final de disponibilidad y permanencia de educadores para la atención de más estudiantes. Por otra parte, reunidas en funcionamiento de las instituciones, se reseñan las medidas que regulan el funcionamiento del organismo administrativo de la educación en Bogotá, la Secretaría de Educación del Distrito, y las instituciones educativas públicas de Bogotá. Finalmente, en currículos se subrayan las políticas que pretendieron introducir nuevas temáticas o prácticas a los contenidos en enseñanza primaria o secundaria, como la educación para el trabajo, la educación media diversificada, la educación física, la enseñanza de la higiene, el homenaje a personajes públicos de la vida nacional y los símbolos cívicos locales.

En las décadas de 1990 y 2000, periodo que se analiza en último lugar, se adoptaron políticas similares; sin embargo, el contexto y las motivaciones que les dieron lugar fueron diferentes. Durante la década de los ochenta se produjo en América Latina una fuerte crisis causada por el sobreendeudamiento de los años setenta cuyos efectos no se hicieron esperar: contracción del producto por habitante, debilitamiento de las estructuras productivas y estatales, desigualdad en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza (Martínez, 2004: 173; Ocampo, 1997: 463-515); situación que, para las entidades de cooperación internacional, puso en duda la efectividad del modelo de desarrollo económico y social con el que había operado la región desde la década de 1950. En ese contexto el sector educativo, a pesar de haber integrado a un porcentaje significativo de población, fue duramente cuestionado pues los recursos económicos que se le inyectaron no aseguraron, como se pronosticó en algún momento, el crecimiento económico de las naciones latinoamericanas. Para contrarrestar los problemas económicos, organismos como el Fondo Monetario Internacional condicionaron su ayuda y fomentaron la adopción de políticas de corte neoliberal, como austeridad fiscal, racionalización del gasto público, privatización de empresas y servicios estatales, recorte de la inversión social, entre otros; pues se asumió que entre las causas de la crisis estaban el excesivo crecimiento e intervencionismo del Estado. La adopción de esas políticas significó en educación la reducción de los recursos nacionales para su fomento, la privatización del sector -contratos de jornada adicional, concesiones, subsidios a la demanda educativa, financiamiento...-, la transferencia a los departamentos y municipios de competencias que antes eran propias del Estado, y la descentralización administrativa (Martínez, 2004: 173-189).

Si bien el paradigma del desarrollo económico perdió su credibilidad y vigencia, el "desarrollo" siguió siendo un propósito final, solamente que el foco y objetivo se trasladó a los individuos cuando los organismos de cooperación internacional, como el Banco Mundial, empezaron a hablar en sus

discursos del Desarrollo Humano como el progreso o mejora de las condiciones de vida de los seres humanos a través del fomento de sus capacidades, cuyo énfasis se puso sobre todo en la población con las necesidades básicas insatisfechas, es decir los pobres (Martínez, 2004: 216-223). En el paradigma del Desarrollo Humano la educación juega un papel importante porque posibilita el fomento de las capacidades individuales y la obtención de ingresos acordes con un nivel de vida digno; la suma de esos desarrollos individuales da como resultado economías local e internacionalmente sostenibles y competitivas, fundamentales en el contexto de una economía globalizada⁵, donde "los países compiten entre sí por los mercados, por la inversión extranjera, por el desarrollo tecnológico y por el favor de las empresas multinacionales" (Martínez, 2004: 285). Como ya se señaló, Colombia no se apartó de la tendencia, y en la Constitución Política de 1991 se estableció la descentralización administrativa que, entre otros, asignó las competencias en educación a los entes territoriales.

En sentido similar, la educación apareció en los procesos de globalización como un componente estratégico dado que el desarrollo tecnológico, la posesión y reproducción del conocimiento y la información, indispensables para competir con éxito en el orden internacional, responden a la formación adecuada del capital humano. En ese contexto aparece la calidad de la educación como objetivo, entendida ya no como el mejoramiento del sistema educativo sino como la formación que desarrolla cualidades en los individuos, que les permitan ser más productivos y enfrentar la competencia en un mundo globalizado, por lo cual se enfatiza en el logro de los aprendizajes efectivos, es decir, los que ofrecen una retribución mayor y más inmediata a los egresados (Martínez, 2004: 189-202). En Bogotá, hacia mediados de la década de 1990, en los planes sectoriales de educación se hizo manifiesta la irrupción de estos discursos, pues entre los objetivos, programas y proyectos dispuestos aparecieron los conceptos de calidad y retención, la última asociada a la equidad, es decir, la posibilidad de brindar a la población con necesidades básicas insatisfechas las mismas condiciones de acceso a la educación y permanencia que a otros grupos sociales. De tal forma que, por ejemplo, el énfasis en determinadas temáticas en los currículos -inglés, informática,

La tendencia de globalización e internacionalización de la economía, iniciada hacia la década de 1980, entendida como "un escenario en el que interactúan simultáneamente actividades económicas y culturales dispersas 'generadas desde múltiples centros'" (Martínez, 189), se caracteriza por la creciente predisposición a la unificación del mercado mundial, el surgimiento y la expansión de empresas multinacionales, la movilidad de los flujos financieros, la movilidad de los individuos, la crisis del modelo estatal, la movilidad y accesibilidad de la información a través de las llamadas tecnologías de las información y las comunicaciones. (Martínez, 2004: 189-192).

tecnología, derechos humanos— responde al discurso de competitividad de los individuos en un mundo globalizado, y la importancia que adquirió el refuerzo alimenticio escolar, la introducción de rutas de transporte escolar, los subsidios condicionados a la asistencia son las medidas que han permitido la retención y el acceso de la población en condiciones de pobreza. Una evidencia de la apropiación de esos discursos se encontró en el Plan Sectorial de Educación, 1998-2001, trazado en la alcaldía de Enrique Peñaloza, que especificó:

Las acciones del plan están orientadas a brindar condiciones favorables para que la educación que reciben los niños y jóvenes en la capital cumpla con requisitos de calidad que les permitan desempeñarse en el futuro como ciudadanos activos y productivos en un mundo globalizado. / Para lograrlo es necesario superar los obstáculos que en la actualidad mantienen a miles de niños por fuera del sistema y garantizar el desarrollo de las competencias y valores esenciales para la interacción social en igualdad de condiciones (p. 23).

Políticas públicas de educación, 1940-990: hacia la cobertura total

El crecimiento de la población de Bogotá registrado desde finales de la década de 1910 impuso nuevos retos a las administraciones públicas de la ciudad, pues para enfrentar el fenómeno fue necesario adoptar medidas tendientes a reconfigurar el espacio urbano, ampliando la prestación de los servicios públicos esenciales al mayor número de habitantes, entre ellos el servicio educativo. A partir de la década de 1950 la ampliación de la cobertura educativa halló otro sustento en los postulados de desarrollo económico que consideraron la educación de las personas como un factor que favorecía la industrialización y el crecimiento económico, por lo cual se asistió a la promulgación de políticas tendientes alcanzar dicho objetivo.

Cobertura

Para 1938, según el censo de población, Bogotá contaba con 330.312 habitantes, de los cuales el 10% (33.222) eran niños entre los 7 y 11 años que, según el concepto de la época, conformaban el grupo de población en edad escolar por cuanto el objetivo de los gobiernos era la educación primaria (Contraloría General de la República, 1942: 9, 23). En 1939 el sector oficial reportó la matrícula de 12.195 estudiantes (Casas, 1939: 14), es decir, menos de la mitad de la población objetivo. Trece años después, según el censo de 1951, la población total de Bogotá se duplicó a 648.324 personas, de las cuales 66.693, o el 10,2%, se encontraban entre 5 y 9 años, cifra que aunque no comprende exactamente el grupo objetivo de la educación en el momento, sí da una estimación aproximada (DANE, *Censo 1951*: 16, 24). En 1952 el sector oficial

de la educación reportó la atención de 26.587 niños en educación primaria (Dirección Nacional de Estadística, 1953: 241-243). A pesar del crecimiento de niños matriculados registrado en este corto periodo, el contraste con el crecimiento de la población deja ver un fenómeno de déficit de cobertura educativa, por lo menos para educación primaria.

La educación secundaria, media y superior era prestada principalmente por el sector privado y estaba dirigida a jóvenes de altas posiciones sociales; la participación oficial en este nivel educativo era a través de los colegios nacionales, como el San Bartolomé, el Instituto Técnico Central, la Escuela Nacional de Comercio, la Escuela Normal Central de Institutores y la Universidad Nacional. Para atender los requerimientos de educación de los sectores populares del municipio se habían adoptado las políticas nacionales impulsadas desde la década de 1930 que pretendían vincular la escuela a la órbita productiva a través de la capacitación para el trabajo, asistiendo a la creación de las escuelas complementarias, los institutos nocturnos, institutos de obreros e institutos profesionales, de forma que para 1940 se atendían 1.084 estudiantes en 26 establecimientos educativos de este tipo (Noguera, 2002: 72).

Ante tal panorama se asistió a la expedición de una serie de políticas cuyo objetivo principal fue ampliar la cobertura educativa, medidas dirigidas principalmente a los sectores populares. En un primer momento, entre 1940 y 1970, se dictaron algunas medidas como la construcción de más edificaciones escolares (ver Infraestructura), la creación de establecimientos bajo el modelo de tecnificación educativa, sobre todo en los niveles de secundaria, media y superior (Colegio Municipal Jorge Eliécer Gaitán, Universidad Municipal Francisco José de Caldas, Institutos de Educación Media Diversificada) debido a la industrialización del país y el requerimiento de mano de obra cualificada que conllevó. Por otra parte, se registraron políticas de fomento de la enseñanza secundaria nocturna y de la educación gratuita, que si bien se dirigían a apoyar al sector privado, en retribución obligaban a integrar niños o jóvenes de recursos limitados a las instituciones educativas.

Al finalizar la década de 1940, por Acuerdo 10 de 1948 (febrero 5) se creó y reglamentó el primer establecimiento de educación secundaria del municipio, el Colegio Municipal de Bogotá (*Anales del Concejo*, No. 1502). Se organizó entonces como un externado de enseñanza gratuita para hombres, adoptando los planes educativos oficiales y seleccionando a sus estudiantes por concurso entre aspirantes de familias "reconocidamente" pobres. Inició su funcionamiento el 1 de marzo de 1948 con un año preparatorio, dos años de primero, dos de segundo y dos de tercero. La dirección y administración del colegio estuvo a cargo de un Consejo Directivo conformado por el alcalde o su representante y un miembro elegido por el Consejo Académico de la Universidad Nacional.

A mediados del mismo año, según el Acuerdo 51 de julio 7, la institución adoptó el nombre de Colegio Municipal Jorge Eliécer Gaitán en memoria del político asesinado, creándose además bajo su dependencia el departamento politécnico destinado a la organización de carreras técnicas de corta duración, conservando los principios de gratuidad y admisión de estudiantes por concurso. El colegio asumió una directa relación con los sectores populares y con la ciudad en su conjunto al establecerse en su interior la sección de extensión cultural mediante la cual se programó realizar conferencias y obras educativas para vincular la institución con los barrios obreros e instituciones populares.

Como parte de la misma política de acercar la escuela al mundo laboral, se creó mediante Acuerdo 15 de 1949 (mayo 31) la Escuela Municipal de Artes Plásticas, cuyo objetivo primordial fue impartir cursos populares gratuitos de artes, dictados por miembros de la Sociedad de Pintores y Escultores Colombianos. Para su funcionamiento el Concejo de Bogotá cedió un inmueble ubicado en el extremo oriental de la ciudad, destinó un auxilio inicial de \$5.000 y estableció para su dirección técnica un consejo de tres miembros: dos integrantes de la Sociedad y uno del consejo directivo del Colegio Municipal de Bogotá; así mismo, la Escuela quedó bajo la supervigilancia técnica del departamento politécnico del mismo colegio (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

La creación de estas dos instituciones no bastaba para satisfacer las necesidades y los requerimientos de una ciudad inscrita en el crecimiento industrial y económico que empezaba a pregonar el país, por lo cual, a iniciativa del consejo directivo del Colegio Municipal y con la aprobación de las autoridades del momento, se creó la Universidad Municipal de Bogotá el 6 de agosto de 1950. La nueva institución halló las bases para su constitución en el departamento politécnico del Colegio Municipal, pasando estos a ser asimilados íntegramente por la Universidad hacia 1960. La institución de enseñanza profesional obtuvo la personería jurídica mediante Resolución 139 de 1950 del Ministerio de Justicia y por Decreto 88 de 1952 (febrero 26) la Alcaldía de Bogotá ratificó su creación como Universidad Municipal de Bogotá Francisco José de Caldas. Su aprobación oficial llegó por Resolución 403 de 1952 (febrero 27); una vez se verificó el cumplimiento de la normatividad del Ministerio de Educación Nacional, se le reconoció como un "instituto de enseñanza profesional en los ramos de ingeniería radiotécnica, ingeniería forestal y topografía" (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal). Se establecieron carreras técnicas relacionadas con la naciente industria y la explotación de los recursos naturales del país; es interesante ver que la Universidad se inició con el tipo de carreras que el Estudio del Centro de Economía y Humanismo propuso como fundamentales para el desarrollo económico del país hasta 1958.

Unos meses después, y aprovechando las ventajas que brindaba la Universidad en cualificación, se creó, bajo su dependencia, la Facultad de Administración Pública del Municipio con el objetivo fundamental de tecnificar el trabajo de los empleados oficiales, estableciéndose para su ingreso o permanencia en el servicio público la preparación moral, científica y técnica en esta institución (Decreto 213 de1 15 mayo de 1952). Otro de los incentivos en el contexto educativo que otorgaron las administraciones de la ciudad a los empleados públicos fueron los subsidios para ingreso a la educación superior de sus hijos (Acuerdo 33 de mayo 31 de 1963). Con lo cual se demostró la intención de ampliar la cobertura de una manera que, si bien no afectó al grueso de la población, por lo menos garantizaba la permanencia escolar universitaria, fomentándose la carrera administrativa del gobierno local.

La creación de esta Universidad significó la oportunidad de acceso a la educación superior para los jóvenes de los grupos sociales de ingresos económicos limitados, aún más si se tiene en cuenta que Bogotá, al perfilarse desde los años sesenta como centro de educación superior del país, concentraba un número significativo de instituciones que en su mayoría eran de carácter privado, dirigidas solo a cierta población debido a su alto costo. Las carreras y currículos adoptados inicialmente por la Universidad respondieron a las necesidades de la ciudad; muchos de sus egresados se involucraron en la administración local para proponer soluciones y diseñar políticas de gobierno o soluciones a problemas técnicos de la ciudad. En 1957 la Universidad cambió su nombre a Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cuando Bogotá pasó a ser Distrito Especial.

Dentro de esa tendencia de creación de instituciones educativas en la ciudad se situó el Acuerdo 31 de 1958 (diciembre 9) que autorizó al gobierno distrital para intensificar la enseñanza secundaria nocturna a través de la organización de centros de enseñanza de ese tipo, aprovechando la disposición de las instalaciones de escuelas o concentraciones escolares de la ciudad en horas de la noche. La idea fue celebrar contratos para el uso temporal de los locales escolares con las personas naturales o jurídicas que los manejaran, quienes a su vez se comprometerían a desarrollar los planes educativos y someterse a la reglamentación de matrículas y pensiones con la Secretaría de Educación Distrital. A las entidades que aceptaron las propuestas se las exoneró del pago de impuestos, arrendamientos y servicios públicos a condición de conceder educación gratuita a por lo menos el 20% de los estudiantes matriculados en el centro, medida que pretendía beneficiar a la población menos favorecida de la ciudad, reconociendo la importancia de la capacitación como agente de mejoramiento de la vida de las clases trabajadoras.

La instauración del nivel secundario en jornada nocturna se proyectó gradualmente pues a partir de 1959 funcionarían los dos primeros años de enseñanza secundaria, en 1961 el tercer año, el cuarto año en 1963 y en 1965

el quinto y el sexto. Ahora bien, parece que el plan de educación nocturna en Bogotá tuvo bastante éxito, pues aumentó la cobertura y fue ampliamente aplicado. Según datos de la Secretaría de Educación, en 1973 Bogotá tenía 17.298 alumnos matriculados en colegios distritales en jornada diurna y 11.617 alumnos matriculados en colegios distritales en jornada nocturna (DANE, *Anuario 1972-1974*: 164), es decir, la población de estudiantes en jornada nocturna era cercana al número de la jornada diurna. Lo que llevaría a pensar que esta política de educación nocturna contribuyó en el aumento de estudiantes matriculados en secundaria, como se evidencia en la tabla 1. Esta política pública es el eco de una medida expedida por el Ministerio de Educación Nacional que por Decreto 2320 de 1952 (septiembre 24) promovió y reglamentó la educación nocturna.

Tabla 1. DANE. Anuarios estadïsticos de Bogotá 1955-1969

Matrícula		cación preescolar, primaria, secun					
Años		Primaria Oficial No oficial		Secundaria y media Total Oficial No oficial			
1950	22.074	n.d.	Iotai	6.020	18.332	Total 24.352	
1951	25.436	n.d.		n.d.	n.d.		
1952	26.587	n.d.		n.d.	n.d.		
1953	28.309	39.314	67.623	n.d.	n.d.		
1954	32.639	31.399	64.038	n.d.	n.d.		
1955	37.762	40.702	78.464	n.d.	n.d.		
1956	44.932	46.773	91.705	n.d.	n.d.		
1957	55.197	50.050	105.247	5.747	19.212	24.959	
1958	68.986	51.731	120.717	5.658	21.476	27.134	
1959	70,535	51.801	122.336	5.781	24.508	30.289	
1960	76.901	74.742	151.643	5.898	26.939	32.837	
1961	87.939	73.993	161.932	6.416	30.828	37.244	
1962	102.093	68.184	170.277	7.337	33.354	40.691	
1963	103.933	75.886	179.819	7.574	38.822	46.396	
1964	134.751	83.981	218.732	8.482	46.421	54.903	
1965	151.569	84.879	236.448	10.752	49.108	59.860	
1966	173.649	102.278	275.927	13.519	65.009	78.528	
1967	200.893	105.546	306.439	14.157	73.094	87.251	
1968	147.521	134.695	282.216	17.937	102.726	120.663	
1969	273.445	120.314	393.759	17.661	124.274	141.935	

Otra política que pretendía suplir la creciente demanda educativa y a la vez apoyar los planteles con dificultades económicas fue la de fomento de la educación gratuita, que se estableció por el Acuerdo 68 de 1962 (octubre 30). La idea era conceder un subsidio a las instituciones que impartían educación

gratuita y tuvieran la necesidad económica de sostener sus servicios educativos. Algunos estudiantes se vieron beneficiados por esta política de subsidio económico, aunque en realidad el rubro destinado a auxilios de instituciones educativas representó, durante la década de 1960, tan solo 0,68% del presupuesto total de educación (ver tabla 16 y gráfico 8).

La política de cobertura que cierra la década de 1960 es una disposición de carácter nacional que vale la pena desarrollar pues, por un lado, resumió las intenciones del gobierno nacional de transformar la educación secundaria y media no solo en preparación para la vida universitaria sino también para el mundo del trabajo, y, por otro lado, porque se constituyó en un modelo rápidamente acogido y ejecutado por el Distrito, en las siguientes dos décadas tuvo un desarrollo importante y jugó un papel preponderante en la configuración de la filosofía educativa secundaria y media oficial. Se refiere a la instauración de la enseñanza media diversificada en el país que por Decreto 1962 de 1969 (noviembre 20) se definió como la etapa posterior a la educación elemental y durante la cual el estudiante tenía oportunidad de formarse integralmente y a la vez elegir entre distintas áreas de estudio, bien sea para ingresar a la universidad o para salir al mercado laboral (*Diario Oficial*, No. 32953). Los primeros ensayos del modelo se proyectaron a través de la creación de los institutos nacionales de educación media diversificada (INEM).

El objetivo era que los estudiantes de esos institutos escogieran, según sus necesidades, intereses y habilidades, una opción de estudio dentro de varias áreas académicas: ciencias naturales, humanidades, industrial (metalmecánica), electricidad y electrónica, construcciones, agropecuaria (técnica de cultivos), zootecnia, comercial (secretariado), contabilidad, técnico social (salud), organización de la comunidad y orientación familiar. Además, se propuso que el proceso educativo estuviera mediado por la idea del aprendizaje práctico, susceptible del error, el cambio y la actualización. Por ejemplo, se estableció como centro del proceso educativo al alumno y no el plan de estudios, como un ser susceptible de permanente enriquecimiento y actualización en consonancia con el avance de las ciencias, la evolución de la Pedagogía y las necesidades del desarrollo nacional. Así mismo, se resaltó como significativo para un estudiante, no los datos y los hechos aislados, sino la disposición para pensar y aprender con la ayuda del maestro y de todas las experiencias y herramientas de aprendizaje que le ofrece el aula. Por último, se creyó indispensable la integración de los institutos a las comunidades de las que formaban parte, convirtiéndose en centros de la comunidad, por la comunidad y para la comunidad.

Aunque la idea de otorgarle un carácter más práctico a la educación secundaria y media ya había sido sugerida en su momento por las misiones que evaluaron el panorama social y educativo nacional, entre ellas, la Pedagógica Alemana (1924), la dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por

el BIRF (1949), y la Misión de Economía y Humanismo dirigida por Louis Joseph Lebret (1954) (Noguera, 2002: 69; Currie, 1950: 253; Centro de Economía v Humanismo, 1958: 349), solo vino a tomarse en serio luego del acuerdo internacional suscrito en la Conferencia de Ministros de Educación de 1958 (Lima, Perú), en la cual, atendiendo a las recomendaciones de la Unesco, se adoptó el modelo de Educación Media Diversificada como uno de los factores que contribuirían a suplir las necesidades socioeconómicas y culturales de los países en vías de desarrollo. El Ministerio de Educación Nacional planteó y ejecutó el proyecto de los INEM con la asesoría de la Unesco, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el BIRF y las facultades de educación de las universidades colombianas. La coordinación técnica estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. A partir de 1970 funcionaron los INEM en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Santa Marta. Desde 1971 se inauguraron los INEM de Manizales, Pereira, Ibagué, Armenia, Neiva, Popayán, Tunja, Villavicencio y Bogotá (segundo instituto).

Si bien durante las décadas de 1950 y 1960 hubo un crecimiento sostenido de la matrícula en educación primaria y secundaria (ver tabla 1), el índice de cobertura todavía no alcanzaba los niveles deseados en primaria y en secundaria-media era precaria. Para 1964 Bogotá contaba ya con 1.697.311 habitantes, de los cuales 216.469 tenían la edad apropiada para asistir a la escuela primaria (DANE, XII Censo nacional, pp. 23, 28); para 1963 los sectores oficial y privado reportaron la matrícula de 179.619 estudiantes, calculándose una cobertura bruta en primaria del 95,14% (DANE, Anuario Estadístico de Bogotá 1963, pp. 258, 260). Otra era la cobertura bruta en secundaria, que en 1963 se calculó en 18,15%, dado que en la ciudad se encontraban matriculados 46.396 jóvenes de los casi 255.516 que contaban con la edad ideal para asistir a este nivel educativo (DANE, XII Censo nacional, p. 28; Anuario Estadístico de Bogotá, 1963, pp. 261, 262).

En ese sentido, la ampliación de la cobertura en educación secundaria y media vocacional se dio hacia las décadas de 1970 y 1980, en tanto la población de Bogotá siguió en aumento. Según el Censo de Población de 1973, el Distrito Especial de Bogotá contaba con 2.571.548 habitantes, de los cuales el 29,12% (748.906) constituían la población objetivo de la educación primaria y secundaria, entre 7 y 17 años (DANE, XIV Censo Nacional, p. 3), desglosados en grupos, según la edad y el correspondiente nivel educativo considerado para la época, así:

Educación primaria, niños entre 7 y 11 años: 45,66% (342.014) Educación secundaria y media, jóvenes entre 12 y 17 años: 54,33% (406.892)

Se calculó que alrededor del 72% (246.394) de los niños entre 7 y 11 años asistían a algún centro educativo y el 69% (280.891) de la población en edad

de cursar media reportaban asistencia a alguna institución educativa. Lo que indica que en 1973 en el Distrito Especial de Bogotá se encontraban fuera del sistema educativo un total de 221.621 niños y jóvenes o el 29,5% de la población en edad escolar (DANE, XIV Censo Nacional, p. 16). Contrastando estas cifras con las estadísticas educativas del mismo año (ver tabla 2), se calcula que la cobertura bruta en educación primaria fue de 144% aproximadamente, lo cual denota que hubo extraedad en el nivel educativo. En educación secundaria la tasa de cobertura bruta alcanzó apenas el 64%. Infortunadamente no se cuenta con cifras que permitan calcular la cobertura neta en cualquier nivel educativo, lo que permitiría ilustrar mejor el problema de extraedad en el sistema educativo de ese momento. Por su parte, la tasa de analfabetismo, personas mayores de 15 años que no sabían leer y escribir, se acercó al 5%, es decir, 89.674 habitantes (DANE, XIV Censo Nacional, p. 16).

Tabla 2. DANE, Anuarios Estadísticos de Bogotá 1970-1989. Municipal; Colombia Estadística 1989; Municipal.

Matrío	Matrícula en educación preescolar, primaria, secundaria y media 1970-1989								
	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
Años	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total
1970	n.d.	n.d.	,	297.418	125.004	422.422	44.391	142.864	187.255
1971	n.d.	n.d.		353.899	129.694	483.593	53.673	152.876	206.549
1972	n.d.	n.d.		325.126	130.411	455.537	63.140	176.564	239.704
1973	n.d.	n.d.		330.670	163.460	494.130	68.956	194.020	262.976
1974	n.d.	n.d.		331.180	166.407	497.587	77.879	223.842	301.721
1975	n.d.	n.d.		334.444	169.407	503.851	81.088	231.841	312.929
1976	n.d.	n.d.		350.732	176.239	526.971	90.055	263.870	353.925
1977	n.d.	n.d.		330.853	181.827	512.680	98.413	262.742	361.155
1978	n.d.	n.d.		325.629	187.415	513.044	115.750	260.517	376.267
1979	n.d.	n.d.		320.405	182.586	502.991	131.446	259.027	390.473
1980	2.088	22.636	24.724	315.181	176.261	491.442	137.602	258.044	395.646
1981	10.897	53.265	64.162	309.954	169.935	479.889	144.391	257.061	401.452
1982	4.137	41.358	45.495	302.456	153.601	456.057	120.392	235.976	356.368
1983	7.517	47.677	55.194	295.146	171.324	466.470	146.449	250.671	397.120
1984	9.416	34.718	44.134	234.859	140.787	375.646	118.587	209.140	327.727
1985	5.486	45.436	50.922	137.465	146.597	284.062	142.970	204.487	347.457
1986	7.943	66.254	74.197	263.756	191.911	455.667	101.700	241.726	343.426
1987	14.116	58.282	72.398	337.562	181.390	518.952	182.672	229.697	412.369
1988	7.580	67.555	75.135	302.020	220.693	522.713	162.427	265.015	427.442
1989	n.d.	n.d.		325.044	158.353	483.397	96.338	186.180	282.518

Quince años después la población de la ciudad creció casi el doble; para 1986 se calculó que Bogotá contaba con 4.408.888 de habitantes, de los cuales el 23,2% (1.022.973) constituía el grupo objetivo de la educación primaria y secundaria; de ese total, el 21% (467.408) contaba con la edad de asistir a primaria y el 25% (555.565) eran jóvenes en edad de concurrir a secundaria (DANE, Santafé de Bogotá, p. 36). Con el crecimiento de la población el panorama educativo se transformó significativamente en Bogotá; las tasas de cobertura se redujeron con respecto a principios de la década de 1970; por ejemplo, en el nivel primario la cobertura bruta alcanzó el 97% y en secundaria y media vocacional llegó hasta 61%. Para ese momento ya se contaba con algunos datos estadísticos oficiales sobre educación preescolar o infantil, calculándose una cobertura bruta del 37%, lo que indica que de los 198.894 niños calculados entre 5 y 6 años, se encontraban matriculados 74.197 niños (DANE, Santafe de Bogotá, p. 36; Censo Nacional, p. 16).

En ese contexto fue muy lógico que las administraciones del Distrito se preocuparan por aumentar la cobertura sobre todo en el nivel de secundaria y media vocacional, más teniendo en cuenta el número de estudiantes que egresados de primaria pasaron a engrosar el grupo de población escolar en secundaria, por supuesto sin descuidar la cobertura en básica primaria. Varias fueron las políticas para enfrentar esa preocupación: el fomento en la construcción de plantas físicas con planes como Piduzob, Ciudad Bolívar y Emergencia Educativa (ver Infraestructura), el apoyo al sector privado con designación de personal docente en comisión y préstamo de aulas y la adjudicación de becas. Por otra parte, se subrava la adopción e impacto en la ciudad de las medidas emanadas del Ministerio de Educación Nacional que pretendían alcanzar las metas de ampliación de la cobertura educativa y la erradicación del analfabetismo en todo el territorio nacional, como el establecimiento de cooperativas especializadas de educación en 1973, y en la década de 1980 la adopción del Plan de Universalización de la Educación Primaria y el desarrollo de campañas de alfabetización.

Mediante Acuerdo 30 de 1975 (diciembre 17) se reglamentó la designación de personal docente en comisión y el préstamo de aulas oficiales a establecimientos de educación privada (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1975*). Medida que benefició al sector no oficial de la educación pero que en líneas generales buscó aumentar la cobertura educativa en la ciudad tratando de incluir a la población menos favorecida, dado que el apoyo se contempló para instituciones que lo usaran "en beneficio social y sin fines de lucro, cuya influencia cubriera sectores populares de escasos recursos económicos".

Otras condiciones se pactaron para los establecimientos beneficiados: demostrar que ofrecían enseñanza gratuita u onerosa cobrando matrículas y pensiones dentro de los valores decretados por la Junta Reguladora de Matrícula y Pensiones; comprobar que por cada profesor en comisión se educaban entre 25 y 45 estudiantes y se pagaban tres profesores de sus propios fondos, es decir, tres profesores de la institución por uno del Distrito. Igualmente, se estableció que el préstamo de aulas escolares no sería por término inferior a 10 años, prorrogables por el mismo periodo. Con el fin de asegurar la participación de la población de escasos recursos, se estableció que, por cada profesor en comisión, el establecimiento beneficiado concedería 20 becas de estudio; en el caso de préstamo de aulas concedería cinco becas por cada aula. Finalmente, en el momento de requerir los servicios de los docentes en comisión en el sector oficial, se dispuso su retiro total o parcialmente de un establecimiento beneficiado, como también se previó que en el momento de terminación de un contrato de comisión o préstamo se trasladaría a los estudiantes beneficiados a otra institución educativa que gozara de esas ayudas o a un establecimiento oficial del Distrito; en otros casos se pagarían las pensiones correspondientes.

La subvención de los estudios es una medida que a todas luces pretende incluir en el servicio educativo a niños y jóvenes en edad escolar, sobre todo de la población que por su condición económica no puede acceder a él. Con la publicación del Acuerdo 31 de 1975 (diciembre 10) se establecieron unos parámetros generales para la adjudicación de becas en instituciones educativas privadas que, beneficiadas por auxilios administrativos, docentes en comisión, préstamo de aulas u algún otro convenio, se comprometían con la administración distrital a adjudicarlas (Concejo de Bogotá, Acuerdos 1975). Se estableció que el periodo de duración de las becas, adjudicadas y estudiadas por la Comisión de Becas de la Secretaría de Educación, dependería del tiempo del auxilio que la causó, el rendimiento académico del estudiante y el cumplimiento de las condiciones específicas que programase cada institución para su beneficio. Los becados solo podían ser personas sin renta líquida gravable o que estuvieran a cargo de quienes no la tuvieran en cuantía superior a "\$10.000,00"; además, quienes tuvieran un promedio académico de seis en educación media o su equivalente en los demás niveles.

En principio, se dispuso que el número de becas fuera de una anual por cada \$30.000,00 de auxilio; 20 becas por cada profesor en comisión y cinco becas por cada aula en préstamo; en el caso de instituciones de educación superior o universitaria se estableció un auxilio de \$3.500,00 por cada \$10.000,00 de auxilio anual. Esta medida de larga temporalidad se modificó categóricamente mediante Acuerdo 14bis de 1980 (diciembre 4) al establecer una nueva proporción de becas a entregar: por cada auxilio debía asignarse igual número de becas y por cada aula en préstamo debían adjudicarse 10 becas. En términos generales, con esta medida los auxilios otorgados a instituciones privadas de educación se destinaron en su totalidad a becas (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1980*). Durante la década de 1970, en promedio se destinó para adjudicación de becas el 0,01% del presupuesto asignado a

educación en la ciudad, reduciéndose visiblemente respecto a periodos anteriores cuando su pago representó el 0,36% en los cincuenta y el 0,29% en los sesenta. En la década de los ochenta no se registró destinación alguna para adjudicación de becas; en cambio, se reconoció un crecimiento en el porcentaje del presupuesto destinado a pagar los auxilios a instituciones de educación privada pasando del 0,10% en los setenta al 0,41% (ver tabla 17 y gráfico 9). Lo que indicaría que la medida que estableció la destinación total de los auxilios para adjudicar becas empezó a ser efectiva.

Como parte de la misma política de apoyo al sector no oficial de la educación y con la finalidad de crear oportunidades educativas para los sectores populares y abaratar los costos de educación ya se había situado la medida nacional que por Ley 9ª de 1971 (septiembre 22) fomentó los institutos docentes de carácter cooperativo o mutuario en todo el territorio colombiano, en estricto sentido aquellos que fueran de propiedad de una cooperativa o mutualidad "cuyos socios, al menos en un ochenta por ciento (80%), sean las personas de quienes dependen económicamente los alumnos matriculados, inscritos o que cursen estudios en el respectivo plantel" (Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica). La promoción de los denominados colegios cooperativos se propuso a través de la creación de una línea especial de crédito para su sostenimiento con las entidades públicas dedicadas al crédito educativo; la priorización en el otorgamiento de auxilios oficiales; la prestación de asesoría técnica cooperativa y pedagógica para su constitución y sostenimiento; el desarrollo de planes preferenciales de construcción y dotación de sus edificios; la tarifación mínima en servicios públicos y el uso en horas libres de los campos recreo-deportivos de las instituciones oficiales de educación. Igualmente se estableció la cesión de inmuebles para su funcionamiento, por la nación, los departamentos y los municipios.

Por Decreto 2026 de 1973 (octubre 5) se reglamentó la ley mostrando el interés del gobierno en ampliar la cobertura educativa y fomentar la creación de los planteles educativos ligados a una función social más que a la búsqueda de ganancias económicas, como las denominadas "cooperativas especializadas de educación" (*Diario Oficial*, No. 33965). Con el concurso del Ministerio de Educación y la Superintendencia Nacional de Cooperativas se estableció la promoción y organización de cursos de formación de promotores regionales y locales de colegios cooperativos; la prestación de asesoría técnica, cooperativa y pedagógica a las comunidades con proyectos de cooperativas especializadas de educación, mediante el nombramiento de profesores en comisión, auxilios en dinero, en equipo y materiales; la gestión y coordinación de la asistencia técnica y financiera prestada al programa por entidades nacionales; la estimulación de la producción y venta de equipos y material didáctico a precio de costo para los colegios cooperativos; y la garantía que el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares asistiera

técnicamente en la programación y ejecución de construcciones escolares, conservación y mantenimiento de los edificios de las cooperativas.

Posteriormente, por Decreto 1468 de agosto 3 de 1987 se reglamentó nuevamente la ley de fomento de los colegios cooperativos, adoptándose algunas medidas administrativas para la supervisión y control de los planteles cooperativos. De esta medida se debe resaltar la redefinición de las cooperativas especializadas de educación como la "sociedad constituida por padres de familia o estudiantes mayores de 18 años, que se crea con el único fin de satisfacer la necesidad específica de la educación a través de los centros educativos, que se rigen en un todo por las normas del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas Dancoop" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Como señala Margarita Siabato Patiño en *Gestión y gerencia en los colegios cooperativos de Bogotá*, esta política de fomento de la educación cooperativa tuvo alto impacto en Bogotá. Entre 1972 y 1975 se crearon en promedio 45 colegios, de tal forma que para finales del periodo existían 250 colegios con un total de 1.400 docentes asignados. Siguió un periodo restrictivo de las ayudas que se prolongó hasta 1982, siendo dos los factores coadyuvantes: la congelación de la planta de personal docente en todo el país y en 1978 la publicación de la desalentadora "Evaluación de los planteles cooperativos en Colombia" de la oficina sectorial de planeación del Ministerio de Educación. En 1983 se reactivó el interés por estas experiencias educativas al declararse el año de la educación cooperativa y estimular el programa de colegios cooperativos, más con propuestas de tipo pedagógico que con recursos económicos. Para 1989 existían alrededor de 260 colegios cooperativos en todo el país, de los cuales 53 se encontraban en Bogotá; en 2004 en la ciudad funcionaban apenas 22 colegios pero ya sin los docentes oficiales en comisión.

El Distrito Especial participó de la iniciativa nacional adjudicando entre 1983 y 1991 auxilios administrativos a colegios cooperativos, que, aunque representaron en promedio un 30% de los fondos destinados para auxilios a instituciones educativas privadas, gasto que representó en promedio tan solo el 0,41% del presupuesto asignado a educación, hablan del desarrollo de la norma y de la iniciativa propia de fomento de la experiencia por las administraciones de la ciudad (ver tablas 18 y 19 y gráficos 10 y 11).

Otra de las medidas de iniciativa nacional se dio por Decreto 3 de 1989 de enero 6; el Distrito Especial de Bogotá adoptó el "Plan de universalización de la educación básica primaria" (*Registro Distrital*, No. 494), diseñado desde el Ministerio de Educación Nacional y financiado con recursos de un crédito contratado con el Banco Mundial; se propuso el cubrimiento total de la educación en ese nivel educativo y el mejoramiento de la calidad, enfocándose principalmente en la población rural y de bajos recursos en las ciudades.

Para su desarrollo se planteó la creación del Comité Directivo Distrital integrado por el alcalde mayor, los secretarios de Educación y Hacienda, el

jefe de Planeación de Presupuesto de la Secretaría de Educación, el director de la Dirección de Investigación para la Educación y un delegado del Ministerio de Educación. El comité fue encargado del estudio y aprobación de los proyectos, la programación, el presupuesto y los informes de la Secretaría Ejecutiva Regional del Plan designada por el ministerio. Como se observa, el plan de universalización fue una medida emanada, coordinada y desarrollada por el Ejecutivo nacional, lo que dejó un campo de maniobrabilidad muy reducido a la administración local y por ende a la Secretaría de Educación. En realidad, los primeros resultados se dieron en las zonas rurales colombianas y aun así el plan se reformuló en 1991, enfatizando aún más su interés por el crecimiento de la cobertura en aéreas rurales (sobre todo en las costas Atlántica y Pacífica) y entre las poblaciones indígenas; es lógico pensar entonces que la atención no se centró en Bogotá pues se debe recordar que, para esos momentos, la tasa de cobertura bruta en educación primaria superaba el 90% (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

Durante las décadas de 1970 y 1980 el número de estudiantes matriculados en educación básica primaria en promedio fue mayor en el sector oficial, alrededor de 300.000 por año, mientras que en el sector no oficial se acercó a 167.000 matriculados. Situación totalmente opuesta para el caso de la educación básica secundaria y media vocacional, pues el sector no oficial vinculó en promedio 225.000 estudiantes por año, frente a los casi 109.000 que integró el sector oficial. En el nivel preescolar se presentó una situación similar, pues según las cifras obtenidas para el periodo 1980-1988 el sector privado vinculaba un promedio de 48.000 niños por año, en contraste con los 7.000 estudiantes que integraba el sector oficial (ver tabla 2). No obstante, entre 1970 y 1989, la matrícula en educación primaria creció más en el sector privado (27%) que en el sector oficial cuyo incremento fue de 9%. La situación se revierte en educación preescolar, secundaria y media vocacional, pues para 1989 el sector oficial había crecido 263% y 117% respectivamente, frente al incremento en matrícula mucho menor del sector no oficial que en preescolar fue de 198% y de 30% en secundaria y media. Esto lleva a pensar que el impacto de las políticas educativas adoptadas en la ciudad se identificó en los niveles educativos en los cuales tenía menor presencia el sector oficial.

Por otra parte, para enfrentar la problemática de analfabetismo en Bogotá se adoptó el Programa Permanente de Alfabetización Participativa, Renovación y Desarrollo de la Educación de Adultos (Aprendamos) mediante Decreto distrital 310 de febrero 24 de 1982 (*Registro Distrital*, No. 336), disposición que surgió en respuesta al establecimiento por el Ministerio de Educación de la Campaña Nacional de Alfabetización Simón Bolívar en 1980 por Decreto nacional 2346 de septiembre 5 (*Diario Oficial*, No. 35685), que en homenaje al sesquicentenario de la muerte del Libertador debió desarrollarse por el término de un año, para prorrogarse por dos años más en 1981

y 1982⁶ hasta la instauración de un programa diferente de alfabetización. La ejecución de la campaña contó con el servicio de alfabetización que debían realizar los estudiantes salientes de bachillerato y los educadores del sector oficial y no oficial que quisieren colaborar con el beneficio de hacerse acreedores de créditos para ascenso en el escalafón docente.

Aunque Bogotá contaba con una tasa de analfabetismo del 5% para 1973, inferior al promedio nacional de 18,4%, la campaña contempló que cada entidad territorial impulsase las acciones tendientes a erradicar el analfabetismo con la participación de la comunidad en general. El Distrito hizo eco de esa medida y planteó el Programa Aprendamos como una herramienta para ofrecer a la población adulta, especialmente en los sectores populares, programas de educación básica de adultos que propiciaran su capacidad de participación, consciente, autónoma y responsable en el desarrollo socioeconómico y cultural de la comunidad, en las etapas de alfabetización y posalfabetización. Aprendamos quedó como un programa permanente de fomento de la participación de los sectores público y privado y las organizaciones comunitarias.

A escala nacional, la Campaña Simón Bolívar fue remplazada y redefinida en sus objetivos por la Campaña de Instrucción Nacional (Camina); para su desarrollo se formuló el Plan Nacional de Alfabetización Participativa, establecido por Decreto 1663 de junio 13 de 1983 (*Diario Oficial*, No. 36288), entendido este como el proceso de aprendizaje de los aspectos esenciales de la lectura, escritura, cálculo y todos los conocimientos que permiten la participación exitosa de los adultos en la vida social, política y económica del país. Esta disposición contempló la creación de un Comité Interinstitucional de Camina en los entes territoriales, estableciéndose así en el Distrito Especial de Bogotá, mediante Decreto 1531 de 1983 (septiembre 1), el Programa Camina-Aprendamos de Alfabetización Participativa y Educación de Adultos (*Registro Distrital*, No. 350).

Según un estudio de alfabetización desarrollado por la Secretaría de Educación, en 1983 el número de analfabetos llegaba a 326.000, de los cuales el 48% eran analfabetos absolutos y el porcentaje restante (52%) eran analfabetos funcionales, es decir que habían realizado dos años o menos de educación primaria (Secretaría de Educación del Distrito, *Campaña*, p. 2). Frente a esa situación, la administración distrital se propuso la erradicación del analfabetismo comprometiendo a la comunidad en el logro de ese objetivo; el fortalecimiento y dinamización de los programas de educación no formal y de adultos existentes en ese momento, y el desarrollo de la autonomía y la

[&]quot;Decreto 1528 de 1981 (julio 13), por el cual se prorroga la Campaña Nacional de Educación de Adultos Simón Bolívar" (*Diario Oficial*, No. 35799); "Decreto 3161 de 1982 (noviembre 5), por el cual se prorroga la Campaña de Educación de Adultos Simón Bolívar" (*Diario Oficial*, No. 36133).

creatividad en la participación comunitaria de los sectores populares de la ciudad, a través del acercamiento de los programas públicos y privados de desarrollo socioeconómico. El programa, coordinado por la Secretaría de Educación, asumió las funciones establecidas en el Programa Aprendamos.

La participación individual y comunitaria de carácter voluntario y descentralizado constituyó la estrategia de Camina, planteándose el desarrollo de una educación desescolarizada, en la que se usara el tiempo libre del adulto, no se le exigiera el desarrollo de un programa rígido de contenidos, el aprendizaje no requiriera necesariamente de aulas y no fuera indispensable la presentación de exámenes ni el registro de notas como requisito para su progreso educativo (Secretaría de Educación del Distrito, *Campaña*, p. 16).

Paulatinamente la población analfabeta se redujo en Bogotá; en 1985 la tasa de analfabetismo puro alcanzó el 3,7% (DANE, XIV Censo Nacional, p. 16) y para 1993 llegó al 2,48% (Corporación para el Desarrollo Humano, 1997: 29), lo que indica, por un lado, que las distintas administraciones del Distrito se mantuvieron en el propósito de ampliar la cobertura en educación primaria y, por otro, la eficacia de estas estrategias de educación básica para adultos que continuaron en las siguientes décadas.

Infraestructura



Escuela Girardot, que forma parte del grupo de escuelas del plan Piduzob; su construcción se terminó en el primer semestre de 1980. Secretaría de Educación del Distrito, Informe de actividades 1978-1980.

Al finalizar la década de 1930, en términos de infraestructura escolar el sector oficial de la educación en el municipio de Bogotá contaba con 31 locales escolares propios y 58 arrendados donde funcionaban 258 escuelas a

las que asistían 12.195 niños (Casas, 1939: 14). Para 1952 las escuelas oficiales funcionaban en 157 edificaciones de las cuales 59 eran propias, 88 arrendadas y 10 en cesión (Dirección Nacional de Estadística, *Anuario Municipal 1952*, p. 242). Evidentemente para ampliar la cobertura educativa en Bogotá fue necesario asumir medidas tendientes a crear nuevas instituciones educativas y por ende construir más locales o edificios escolares destinados a educación primaria, capacitación para el trabajo y educación técnica especializada, instituciones que tomaron importancia debido al deseo de creciente industrialización y tecnificación del país. Algunas medidas fueron aisladas (establecimiento de algunas escuelas) y otras se incluyeron en proyectos articulados (Ciudad Politécnica y Ciudad Infantil).

Mediante Acuerdo 11 de 1940 (febrero 29) el Concejo de Bogotá dispuso la construcción de 60 escuelas primarias para el municipio y la creación de 60 plazas de maestros, es decir, uno para cada escuela. Se estableció que el alcalde decidiera la ubicación de las construcciones escolares, mientras que la Gobernación del departamento de Cundinamarca nombraba y pagaba los maestros (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1940*). La mayoría de estas escuelas se establecieron prontamente ya que Bogotá pasó de tener 281 escuelas en 1940 a reportar 301 en 1941 (Dirección Nacional de Estadística, *Anuario Municipal 1952*, p. 241). Otra medida de construcción de edificios escolares se dio precisamente en 1941: el Acuerdo 36 (agosto 28), que dispuso la construcción de un edificio escolar para el establecimiento de una escuela femenina en un lote cedido al municipio por la Compañía Urbanizadora La Estanzuela Limitada, en el barrio Eduardo Santos. La construcción se realizó con la colaboración de la Secretaría de Obras Públicas y una partida asignada por la Comisión General del Concejo.

Por otra parte, para concretar lo planeado con el Colegio Municipal, en 1949 se estableció la construcción de los edificios que lo albergaron, así como la de otras instituciones educativas. Por medio del Acuerdo 7 de febrero 4 se dio un impulso al desarrollo físico del municipio con la creación del presupuesto de inversiones de Bogotá que trazó un plan de obras de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, transporte, construcción de barrios obreros, y en educación la construcción de una Ciudad Politécnica, una Ciudad Infantil para atención de la niñez desamparada y cinco escuelas modelo que, ubicadas en los barrios obreros, integraron 500 niños, aumentando en 2.500 los cupos disponibles en educación primaria. Específicamente la Ciudad Politécnica se definió como la reunión orgánica de los edificios necesarios para el Colegio Municipal de Bogotá Jorge Eliécer Gaitán, 10 unidades para el Departamento Politécnico, una para una Escuela Industrial y otra para albergar un Instituto de Enseñanza Artesanal (*Anales del Concejo*, No. 1706).

La construcción, reparación y adecuación de edificios escolares representó en la década de 1950 alrededor del 14,21% y en 1960 el 7,33% del presupuesto

destinado a educación, convirtiéndose en el segundo ítem que más recibió fondos económicos, después del pago de servicios del personal docente, lo que demuestra la importancia de las políticas que pretendían el aumento de la infraestructura física destinada a educación (ver tabla 15 y gráfico 7).

Ya a principios de la década de 1970, en el sector oficial de la educación existían 493 edificaciones escolares con alrededor de 4.832 aulas destinadas a la educación primaria, y 41 edificios donde funcionaban los colegios distritales de educación secundaria y media (Secretaría de Educación del Distrito, *Alcaldías Menores*, s. p.). Hacia 1976 los edificios escolares oficiales dedicados a la educación primaria aumentaron a 513 con un total de 4.919 aulas, de las cuales el 18% eran cedidas o arrendadas; los edificios dedicados a la educación secundaria y media aumentaron apenas a 43 con alrededor de 919 aulas en total, de las cuales el 5% eran en arriendo o cesión (Secretaría de Educación del Distrito, *Censo de Escolaridad*, s. p.). En 1986 las edificaciones utilizadas para la enseñanza básica primaria eran alrededor de 578 y los edificios disponibles para enseñanza secundaria y media eran 91, de los cuales 6 eran de instituciones de carácter privado con docentes en comisión (Secretaría de Educación del Distrito, *Directorio*, pp. 8-20).

Sin embargo, las cifras anteriores contrastan enormemente con las presentadas en las estadísticas educativas desarrolladas por el Departamento Administrativo de Estadística Nacional para las mismas fechas (ver tabla 3), dado que se calculaba el número de establecimientos, lo que para la época no era exactamente igual al concepto físico de edificación escolar, particularmente en la educación oficial en la cual era más común el funcionamiento de la doble jornada en cada edificación, con administración diferente en la jornada de la mañana y en la de la tarde, con lo cual el número de establecimientos oficiales tiende a sobrevaluar el número de edificaciones escolares.

Como se anotó, hubo un incremento sostenido de edificios escolares, lo que lleva a concluir que los avances en infraestructura siguieron siendo una opción lógica y necesaria para alcanzar el objetivo de ampliación de la cobertura educativa en la ciudad. Durante las décadas de 1970 y 1980 los mayores avances en infraestructura se dieron a consecuencia de la adopción del Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Oriental de Bogotá (Piduzob), el Programa Ciudad Bolívar y la Emergencia Educativa.

Adoptado por Acuerdo 5 de 1973 y reformulado mediante Acuerdo 27 de 1975 (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1975*), el Piduzob se planteó como un programa de provisión coordinada e integrada de servicios urbanos a la zona oriental de la ciudad. El costo total del programa se financió con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recursos del Distrito Especial de Bogotá. Su desarrollo se estableció en nueve subprogramas⁷, entre

Subprograma 1, pavimentación de vías locales; subprograma 2, construcción y

Tabla 3. DANE, Anuarios Estadísticos de Bogotá 1970-1982; Colombia Estadística 1988-1989: Municipal; Colombia Estadística 1989; Municipal

	Establecimientos de educación primaria, secundaria y media vocacional 1970-1989						
Años	Pri	imaria	Secundaria y media				
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial			
1970	899	991	96	701			
1971	936	1.002	110	739			
1972	1.027	1.067	118	838			
1973	1.087	1.135	120	905			
1974	1.146	1.307	125	990			
1975	1.185	1.363	103	1.054			
1976	1.269	1.461	103	656			
1977	910	770	102	650			
1978	886	802	105	644			
1979	875	816	105	640			
1980	860	830	108	636			
1981	916	845	113	632			
1982	900	850	162	734			
1983	874	954	183	798			
1984	633	766	143	630			
1985	448	819	191	591			
1986	551	1.432	137	710			
1987	1.074	981	566	415			
1988	910	1.199	188	814			
1989	728	891	124	583			

ellos el subprograma 7 de construcción y dotación de escuelas y colegios que contempló la construcción, dotación y equipamiento de 10 escuelas sedes y 10 escuelas vinculadas de educación básica primaria, cuatro colegios de educación media y un centro auxiliar de servicios docentes (CASD) que, en palabras del alcalde Hernando Durán Dussán, permitía "a los colegios de bachillerato que no estén en condiciones de adquirir laboratorios, equipos y talleres, enseñar todas y cada una de esas materias indispensables" (Durán, 1982: 163).

dotación de clínicas y centros de salud; subprograma 3, construcción y dotación de centros comunales; subprograma 4, construcción de viviendas; subprograma 5, construcción de un sistema de alcantarillado; subprograma 6, construcción de sistemas de transmisión y distribución de energía eléctrica; subprograma 8, obras viales; subprograma 9, mejoramiento institucional.

Además, se programó la asistencia académica y administrativa para las instituciones educativas resultantes y la prestación de servicios de educación no formal a la comunidad. En ese sentido, el programa comprendió dos grandes bloques: uno de desarrollo físico y otro de aspectos técnico-pedagógicos; el primero se contrató con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en noviembre de 1973 y el segundo se encargó a una Comisión Especial de Educación coordinada desde la Dirección de Investigación para la Educación (DIE) (ver cualificación docente y currículos).

Hacia 1980 el IDU había terminado las obras en cinco escuelas (Altamira, La Concordia, San Blas, Atanasio Girardot y Resurrección) y dos colegios (Tomás Rueda Vargas y Manuelita Sáenz), se encontraban en ejecución las obras de seis escuelas (Efraín Cañavera, Fucha, Veinte de Julio, San Isidro, Juan Rey y Comité de Comercio La Eneida), del Colegio Olaya Herrera y del Centro de Servicios Docentes (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Actividades*, s. p.). Al finalizar la alcaldía de Hernando Durán Dussán en 1982, las obras que implicaba el Piduzob se culminaron en su totalidad, aumentando la capacidad física alrededor de 225 aulas para educación primaria y 205 para educación secundaria. De tal forma que hacia 1985 el plan contó con 15.148 niños matriculados en educación primaria y 8.114 jóvenes en los colegios de educación secundaria (Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Secretaría de Educación del Distrito, s. f.: 45, 69).

El Programa Ciudad Bolívar adoptado por Acuerdo 11 de 1983, disponiéndose las acciones para su ejecución mediante Decreto 890 de 1984 de junio 11 (*Registro Distrital*, No. 360), apuntó al desarrollo social, económico y físico del territorio que comprendió entonces más de 20 barrios en las alcaldías menores de Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Tunjuelito y Kennedy, alrededor de 11.000 hectáreas (Pastrana, 1989: 139). El objetivo fue construir la infraestructura física que mitigara el déficit en vivienda, servicios públicos y sociales de ese sector de la ciudad. Las obras se financiaron con un empréstito externo del BID y aportes locales de la administración central de Bogotá.

De esa forma, el programa contempló siete subprogramas⁸, entre los cuales se contó con el subprograma 6, construcción y dotación de establecimientos educativos, que formuló la edificación de 14 escuelas y de cinco complejos educativos que prestarían los servicios de básica primaria, básica secundaria, media vocacional y formación intermedia, profesional y tecnológica. Así

⁸ Subprograma 1, construcción, rectificación y pavimentación de vías; subprograma 2, ejecución de obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado; subprograma 3, desarrollo y rehabilitación de barrios urbanos; subprograma 4, construcción y dotación de los siguientes establecimientos y servicios para la salud; subprograma 5, construcción y dotación centro de servicios comunitarios; subprograma 7, estudios y planes complementarios.

mismo se planteó la necesidad de realizar cursos de capacitación y adiestramiento de personal docente, directivo y administrativo de las escuelas y colegios del área del proyecto y la del programa Piduzob, con el objeto de introducir el nuevo modelo educativo (ver cualificación docente y currículos).

Hacia 1988, finalizando la alcaldía de Julio César Sánchez, según su balance de gestión, se terminaron las obras de dos complejos educativos (Almirante Padilla y Guillermo Cano) y cuatro escuelas (El Pesebre, José Celestino Mutis, Molinos del Sur y Tunjuelito); se encontraban en ejecución las obras de tres complejos educativos (Argelia Carvajal, Ciudad Bolívar y San Pablo) y 10 escuelas (Arborizadora Alta, Brasilia, Britalia, Lucero Sur, Llano Oriental, Palestina, Patio Bonito, Roma IV y Sierra Morena I y II). El subprograma finalizó en el primer quinquenio de la década de 1990 aumentando la capacidad física en alrededor de 285 aulas para educación primaria, secundaria y media vocacional; estimando la matrícula en aproximadamente 14.940 estudiantes en el nivel primario y 15.000 jóvenes en secundaria y media vocacional.

Mediante Acuerdo 9 de 1987 (mayo 27), el Concejo de Bogotá ordenó al alcalde mayor decretar la emergencia educativa en el Distrito Especial (*Registro Distrital*, No. 396). Su objeto era, por un lado, permitir la contratación temporal de hasta 2.000 cargos de maestros para atender las necesidades no satisfechas con la planta de la Secretaría de Educación y el Fondo Educativo Regional (ver cualificación docente) y, por otro lado, autorizar la contratación de la construcción de hasta 900 aulas para atender el déficit de edificios escolares.

En el marco de la emergencia educativa, se facultó al alcalde para ordenar las modificaciones presupuestales que juzgase convenientes y se le ordenó organizar un sistema de financiamiento educativo cuyo objetivo era el de facilitar el crédito subsidiado a los estudiantes de primaria, secundaria, carreras técnicas y universidad que viviesen en Bogotá y no pudiesen costear sus estudios; el sistema de financiamiento o crédito educativo recibió aportes entre 1989 y 1992, representando en promedio el 0,29% del total del presupuesto asignado para educación en la ciudad (Secretaría de Hacienda del Distrito, *Presupuesto vigencias 1989-1992*). Por otra parte, se autorizó a la secretaria de Educación a organizar un calendario de emergencia que permitiera culminar el año lectivo en los lugares donde existía planta física, dotación y alumnos.

Por Decreto 1348 de 1987 (septiembre 4) el alcalde mayor Julio César Sánchez García declaró la emergencia educativa en todo el territorio del Distrito Especial de Bogotá por 90 días, a partir de la vigencia del decreto o hasta el 22 de diciembre del mismo año, trazando la primera etapa del plan de construcciones escolares que pretendió realizar 457 aulas en 13 alcaldías menores de la ciudad, destacándose San Cristóbal, Kennedy y Ciudad Bolívar con más

obras a ejecutar (*Registro Distrital*, No. 405). Durante los 3 meses que duró la primera etapa no se realizaron la totalidad de las obras, como tampoco se contrató el personal docente temporal requerido. Por tanto, para solucionar esa problemática, por Decreto 9 de enero 7 de 1988, se declaró nuevamente la emergencia educativa por otros 90 días hábiles más (*Registro Distrital*, No. 427).

Según datos presentados por Julio César Sánchez en su balance de gestión (p. 68), durante la primera etapa de la emergencia se construyeron 399 aulas que beneficiaron a 47 establecimientos educativos y se remodelaron y adecuaron tres colegios (entre ellos el Colegio Distrital La Merced y el Instituto Técnico Distrital Francisco José de Caldas). En información presentada por Andrés Pastrana Arango, en el primer año de su gestión, 1989, se "culminaron las obras de la Emergencia Educativa, con excepción del Complejo Servitá y la Escuela del Rincón (ejecución 37%), Escuela Los Alpes (ejecución 80%), y el Colegio República de Guatemala (ejecución 85%)" (p. 180). Entre 1986 y 1988 la matrícula de estudiantes en el sector oficial aumentó en el nivel primario un 15%, pasando de 263.453 a 302.020 niños matriculados, y en secundaria aumentó en 60%, pasando de 101.700 a 162.427 jóvenes matriculados, lo cual lleva a concluir que la medida tuvo un impacto significativo (ver tabla 2).

Veintidós de los establecimientos educativos resultantes de la emergencia educativa⁹ y tres centros de educación diversificada del Programa Ciudad Bolívar¹⁰, en los niveles educativos de secundaria y media vocacional, se legalizaron en 1989 por Acuerdo 7 de abril 25 (*Registro Distrital*, No. 505) y Acuerdo 15 de noviembre 30 (*Registro Distrital*, No. 554).

Los fondos destinados a la construcción y reparación de edificios escolares representaron para la década de 1970 apenas un 3,31% del presupuesto total destinado a educación, porcentaje superado en los años ochenta al llegar al 23,39% (ver tablas 17 y 18 y gráficos 9 y 10). El crecimiento de los fondos destinados a infraestructura escolar durante ese periodo se explica en gran medida por los aportes proyectados para el Programa Ciudad Bolívar que entre 1985 y 1994 representaron un promedio de 23,15% del presupuesto total destinado a educación en Bogotá. Así mismo, los fondos destinados a cubrir

⁹ Colegios distritales Manuela Ayala de Gaitán, Gustavo Morales Morales, Agustín Fernández, Instituto Técnico Distrital Aquileo Parra, Venecia, Carlos Arango Vélez, Darío Echandía, Santa Fe de Bogotá, Laureano Gómez, Luis Carlos Galán Sarmiento, Estrella del Sur, San Francisco, Villa Rica, Jorge Soto del Corral, El Virrey José Solís, Jeremías Bentham, Gonzalo Suárez Rendón, Rodrigo Lara Bonilla, Juan Evangelista Gómez, Castilla, Alfonso López Pumarejo y Juan Lozano Lozano.

¹⁰ Centros de educación diversificada distrital: San Pablo (Bosa), Argelia Carvajal y Guillermo Cano Isaza.

la emergencia educativa para 1988 se programaron en un 36,20% del presupuesto total de educación.

Cualificación docente

A la par del crecimiento de matrícula registrado en este periodo, se produjo un aumento de la planta docente disponible para atender los servicios educativos en Bogotá. Para ilustrar mejor esa aseveración se cuenta con algunos datos; por ejemplo, en 1942 el sector oficial contaba en primaria con 328 maestros, en 1952 llegó a los 589 y para el año de 1966 ya eran 4.288 educadores (Dirección Nacional de Estadística, 1953: 242; DANE, Anuario 1966, p. 244). En cuanto a preparación académica se puede decir que los docentes tanto de primaria como de secundaria en su mayoría contaban con el grado de normalista; para 1958 se calculó que, de los 1.703 maestros que atendían el servicio educativo de primaria, el 76% contaba con grado de normalista superior, el 13% habían aprobado mínimo el último grado de primaria y el 5% eran bachilleres. En ese mismo año, de los 311 docentes de educación secundaria oficial, el 46% tenía grado de normalista, el 38% contaba con educación superior o universitaria y el 15% había cursado la secundaria (DANE, Anuario 1958, p. 258). Aunque el panorama no era preocupante para la época, entre las administraciones públicas persistía el deseo de incentivar la formación de los maestros tanto con la creación de institutos especializados en cualificación docente como con la organización de diferentes cursos de especialización en contenidos académicos, administración y orientación escolar, higiene mental y actualización metodológica.

Precisamente el Acuerdo 22 de 1959 (febrero 12) creó un instituto dentro de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas destinado a dar preparación especializada en asistencia social, acción comunal y en las campañas de rehabilitación y reeducación para los docentes que formaran parte del magisterio del Distrito Especial (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). La intención era acercarlos a la educación superior, mantenerlos al tanto de las prácticas pedagógicas más difundidas del momento y trabajar los problemas de tipo social que se podían presentar en las comunidades donde estuvieran ubicados los planteles educativos.

A fines del mismo año, según quedó registrado en el Acuerdo 110 de 1959 (diciembre 7), la institución quedó como dependencia de la Secretaría de Educación, bajo el nombre de Instituto de Especialización para el Magisterio, conservando la misma función de formación docente (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Con el objetivo de incentivar la especialización y el aprovechamiento del instituto se establecieron unos estímulos para los docentes que hicieran uso de sus servicios, como remuneraciones especiales, prelación en la adjudicación de cargos, habitaciones por intermedio de

la Caja de Vivienda y becas para especialización en el exterior. El Instituto de Especialización para el Magisterio se constituyó en el antecedente más antiguo de la preocupación de las administraciones públicas de Bogotá por la capacitación docente y la promoción de la investigación y el análisis de las condiciones particulares de la prestación del servicio educativo en la ciudad. En la década de 1970 fue remplazado por otro ente que recogió toda su experiencia en dichos temas.

Por otra parte, como anexo al Instituto de Especialización, se dispuso la organización de un centro de higiene mental cuya función consistió en preparar a los educadores para realizar las campañas e investigaciones en esta materia. La preocupación por la higiene mental se inscribió en la serie de discusiones académicas de tipo médico, biológico e higiénico sobre la situación de la población colombiana –especialmente de la más pobre–, adelantadas desde los primeros años del siglo xx. En ese sentido, el médicosiquiatra Miguel Jiménez López realizó una serie de observaciones médicas que pusieron de relieve el estado higiénico, moral e intelectual lamentable en el que se encontraba la población nacional, que lo llevaron a concluir que la nación estaba encaminada en un proceso de degeneración de la "raza". Aunque muchos académicos discutieron y no concordaron con esa hipótesis, la verdad no pudieron desconocer el estado angustioso en el que se encontraban los sectores sociales más pobres del país; la educación apareció entonces como una herramienta propicia para iniciar un proceso de higienización y restauración fisiológica y moral de la población; allí radica el interés por la rehabilitación, reeducación e higienización de los niños que como se observa encontró un espacio propicio en la ciudad (Noguera, 2002: 57-59; Saldarriaga, 2002: 88-92).

En este periodo se establecieron otras medidas que pretendían incentivar la continua formación docente, la mejora de las condiciones laborales y por supuesto la permanencia de los educadores en las instituciones de educación oficiales. El Acuerdo 20 de 1962 aumentó la prima de alimentación y alojamiento para todo el personal docente de enseñanza secundaria dependiente de la Secretaría de Educación del Distrito. Este aumento se aplicó al personal docente de enseñanza secundaria de tiempo completo en el nivel de bachillerato, normal, industrial, comercial, artesanal y agrícola de los planteles educacionales distritales de enseñanza media, complementaria y vocacional, excluyendo los que tuvieran alimentación y habitación en el establecimiento educativo distrital donde prestaban sus servicios. Es necesario señalar que justamente fue durante la década de 1960 que el pago de los servicios del personal docente representó en promedio el 73% del presupuesto total destinado a educación en la ciudad (ver tabla 16 y gráfico 8).

El Decreto 144 de 1963 (febrero 8), en el capítulo VII que remitió a las sanciones y estímulos para los maestros que laboraban en el sector oficial

de la ciudad, estableció el Premio al Mérito Educativo que consistió en la adjudicación de una medalla de oro a los maestros de escuelas primarias del Distrito Especial de Bogotá destacados por sus condiciones morales, profesionales e intelectuales, cada 15 de mayo o Fiesta del Educador. Igualmente se dispuso la adjudicación anual de un estímulo en bibliotecas o material útil para el perfeccionamiento profesional de un maestro que por sus condiciones de educador sobresaliera entre sus compañeros (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Hacia 1970, el estudio elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Educación del Distrito, que retomaba la situación de la educación en Bogotá entre 1950 y 1970, señaló algunos aspectos sobre el carácter de la planta docente de los sectores oficial y privado que atendieron los distintos niveles educativos. De esa manera se registró que en el nivel de enseñanza preescolar la ciudad contaba con 1.214 docentes, de los cuales los pocos que tenían la formación adecuada se ubicaron preferencialmente en los colegios particulares que atendían a la población de altos ingresos; los demás preescolares estuvieron atendidos por normalistas o incluso personal sin título. En educación primaria se contaba con 127.736 docentes, el 61% pertenecía al sector oficial, el 72% tenía estudios secundarios o superiores, de los cuales el 50% eran normalistas. En educación secundaria y media vocacional el personal docente vinculado al servicio educativo se calculó en 8.227 educadores, de los cuales el 83% laboraba en el sector no oficial; cifras de 1967 revelaban que el 34% de ese grupo de docentes poseía grado universitario pedagógico, un 35% educación universitaria no pedagógica y el resto educación media (Secretaría de Educación del Distrito, *Estudio*, pp. 40-43).

Por lo anterior, las políticas públicas asumidas para aumentar la cobertura educativa en Bogotá y los edificios escolares, sobre todo en el nivel de secundaria y media vocacional, plantearon en el campo docente los retos de acrecentamiento de personal y perfeccionamiento profesional. Esos retos se contemplaron en los programas Piduzob, Emergencia Educativa y Ciudad Bolívar, como también se recurrió a estímulos a los docentes como premios, aumento de salarios por ascenso en escalafón, subsidios, auxilios, entre otros.

El Piduzob contempló no solo un plan de desarrollo físico sino además uno de aspectos técnico-pedagógicos que procuró la contratación y capacitación de docentes de educación básica primaria, secundaria y media vocacional para atender las escuelas y colegios resultantes del programa. En 1976 la Dirección de Investigación para la Educación convino la capacitación con tres instituciones de educación superior: la Universidad Pedagógica Nacional, la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad de los Andes, convocando a un concurso en el que se inscribieron 1.100 aspirantes –300 para educación primaria, 700 para secundaria y 100 para cargos administrativos—, de los cuales se escogieron 450 docentes que conformaron

el listado del que la Secretaría de Educación seleccionó 93 para atención del programa en 1977 (Secretaría de Educación del Distrito, *Secretaría 1976*, s. p.). Entre 1979 y 1980 se realizó el segundo curso-concurso en el que participaron 654 docentes, de los cuales 275 pasaron a integrar la planta docente del programa (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Actividades*, s. p.).

El programa Ciudad Bolívar, establecido desde 1983, también contempló la contratación y cualificación de docentes, directivos y administrativos para atender el servicio educativo en los nuevos planteles, enfatizando la necesidad de ponerlos al tanto del reestructurado sistema educativo dispuesto desde el Ministerio de Educación Nacional en 1976 por Decreto 88 de enero 22, subrayando el carácter diversificado asignado a la educación media. Infortunadamente no se contó con datos puntuales sobre el tema docente dentro de este programa (*Diario Oficial*, No. 34495).

Por su parte, la emergencia educativa declarada en 1987 estableció la contratación de forma temporal hasta de 2.000 cargos de maestros para atender a las necesidades educativas en el Distrito Especial. Se estipuló que la selección se haría del listado de elegibles del concurso docente adelantado en 1986, con base en los mayores puntajes obtenidos por los participantes. Así mismo, la medida contempló la vinculación definitiva a la planta docente de los maestros así contratados. Las consecuencias de esta medida efectivamente se registraron puesto que en primaria, de 7.029 docentes que laboraban en el sector oficial en 1986, se pasó a 9.360 en 1987. En educación secundaria y media vocacional se aumentó a 7.343 profesores de los 4.118 que existían en 1986. No obstante, el alcance de la medida fue de corto plazo y no tuvo consecuencias significativas dado que el número de maestros que atendieron los diferentes niveles educativos disminuyó para los dos años siguientes (ver tabla 4).

En general, la contratación del personal docente y, en particular, el desarrollo de los programas Ciudad Bolívar y Emergencia Educativa se vieron entorpecidos por el sistema nacionalizado de la educación, establecido por Ley 43 de 1975 (diciembre 11), mediante el cual la Nación se hizo cargo de la prestación del servicio público de educación primaria y secundaria oficial así como de los gastos que originara, quedando el Ministerio de Educación Nacional investido para controlar la creación de nuevas plazas de maestros y profesores en los diferentes territorios del país (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Así las cosas, tanto alcaldes como secretarios de educación de la ciudad se quejaron de la incapacidad y la falta de autonomía para aumentar la planta docente del Distrito; por ejemplo, en 1988, al terminar su gestión el alcalde Julio César Sánchez manifestó:

[...] el déficit de docentes que afecta a la Secretaría de Educación del distrito en el nivel de primaria llega a 4 mil maestros, en tanto que para secundaria la

Tabla 4. DANE, Anuarios Estadísticos de Bogotá 1970-1982; Colombia Estadística 1988-1989: Municipal; Colombia Estadística 1989; Municipal

Docentes educación primaria, secundaria y media vocacional 1970-1989							
Años -	Pri	maria	Secundaria y media				
Allos	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial			
1970	6.776	5.905	2.002	8.841			
1971	7.356	6.148	2.447	9.280			
1972	8.130	6.708	2.887	10.275			
1973	8.958	7.211	3.415	10.842			
1974	10.223	7.519	3.971	11.997			
1975	10.478	7.912	4.124	12.265			
1976	11.306	8.538	3.924	14.619			
1977	9.771	8.525	3.980	14.065			
1978	9.682	8.514	4.985	13.252			
1979	9.625	8.299	5.771	13.233			
1980	9.391	7.999	6.053	12.485			
1981	9.155	6.220	6.338	11.740			
1982	8.986	5.509	5.204	10.839			
1983	8.554	6.193	6.475	11.908			
1984	6.774	4.792	4.847	9.484			
1985	3.906	5.053	5.677	9.086			
1986	7.029	6.707	4.118	10.886			
1987	9.360	6.531	7.343	10.534			
1988	8.362	7.837	6.726	12.280			
1989	7.560	6.652	4.344	9.767			

cifra llega a 9000, circunstancia que se explica, en parte, por cuanto la planta de docentes del distrito está congelada desde hace 5 años, obligando a la administración a satisfacer las más urgentes necesidades de maestros mediante la vinculación por contratos laborales que encierran graves conflictos (p. 67).

A esa queja se sumó la dificultad para sostener la planta docente y en consecuencia acrecentarla, dada la generosa remuneración y la serie de garantías sociales que les proporcionó el Estatuto docente adoptado por Decreto 2277 del 24 de septiembre de 1979 (Ministerio de Educación Nacional, *Asesoría jurídica*); evidencia de ello es que durante la década de 1970 el pago de los servicios docentes representó cerca del 57% del presupuesto destinado a educación en Bogotá (tabla 17 y gráfico 9). El Estatuto docente, una política recomendada en 1954 por la Misión de Economía y Humanismo, se hizo realidad gracias a la importante movilización social que adelantaron los docentes en la primera parte de los años setenta, de la cual Bogotá no estuvo alejada; evi-

dencia de ello es una disposición que pretendió restringir las reuniones de los docentes en los edificios escolares del Distrito hacia 1972.

Entre 1971 y 1979 los grupos estudiantiles y docentes fueron los protagonistas de la movilización social en Colombia (Archila, 2003), sobresaliendo la organización y politización de los maestros, quienes, por ejemplo, se opusieron al Estatuto de Seguridad de Misael Pastrana Borrero por considerarlo contrario a sus intereses, ante lo cual realizaron tres paros escalonados que a la postre dejaron varios logros, pero también docentes encarcelados, destituidos y golpeados por la Fuerza Pública. Al respecto Miguel Antonio Caro, presidente de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) entre 1970 y 1975, se refirió a las luchas y beneficios así obtenidos:

Nosotros logramos en 1972 la unificación de salarios por categorías en todo el país, así como la jornada laboral de cinco días, porque en aquella época los maestros tenían que trabajar los sábados y llevar los domingos a los estudiantes de primaria a misa (Morales y Quiroga, s. f.).

Se refería así al Decreto Nacional 223 de 1972 (febrero 21), mediante el cual se dictaron disposiciones sobre escalafón del personal docente y se establecieron derechos, deberes, estímulos y sanciones del mismo (*Diario Oficial*, No. 33542).

A razón de las protestas que promovieron los maestros en todo el país, el Gobierno Nacional, en cabeza del presidente Pastrana Borrero, expidió el Decreto 508 de 1972 (abril 5) por el cual se dictaron medidas tendientes al restablecimiento del orden público, facultando a las autoridades de los distintos entes territoriales para suspender hasta por 90 días a los profesores de enseñanza primaria o media que promovieran o realizaran, en los establecimientos educativos o en lugares públicos, actos que atentaran contra el orden público o dificultaran su restablecimiento, como paros, asambleas u otras actividades extraacadémicas que impidieran el desarrollo normal de la vida académica (*Diario Oficial*, No. 33572).

En Bogotá, para esa fecha los maestros no habían retomado el desarrollo normal de sus labores docentes y organizaban reuniones en las diferentes concentraciones escolares sin permiso de las autoridades competentes. El 6 de abril de 1972 el alcalde mayor de Bogotá, apoyado en la disposición nacional, expidió el Decreto 570 por el cual prohibió las reuniones de personal docente en las concentraciones escolares y colegios del Distrito Especial de Bogotá, hasta tanto no se retomara el periodo escolar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003). Para garantizar el cumplimiento de la medida se estableció que los supervisores de Educación informasen al secretario de Educación distrital las violaciones del decreto y los infractores, para impartir las órdenes necesarias que impidieran el ingreso de personal no autorizado a los centros educativos. No se puede concluir con exactitud si todos los maestros

retomaron las clases, pero se sabe que las protestas y la irregularidad académica continuaron, pues el calendario escolar debió modificarse el 4 de julio del mismo año según el Decreto 1008 (*Registro Distrital*, p. 234).

Por otra parte, en el interés de las administraciones distritales por exaltar y estimular el mejoramiento de las labores de los docentes en los distintos niveles de educación en Bogotá, mediante Decretos 787 y 788 de 1979 (mayo 14) se establecieron y reglamentaron los premios Al Mérito Educativo y Del Educador (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal). Por una parte, el Decreto 787 estableció como premio Al Mérito Educativo la adjudicación de una medalla de oro cada año a los educadores de primaria, secundaria, media vocacional y educación no formal, vinculados con la educación del Distrito Especial de Bogotá, quienes durante 10 años o más hubieran prestado su servicio y se hubieran distinguido por sus condiciones morales, profesionales o intelectuales. Por otra parte, se dispuso que el premio Del Educador consistiría en una mención honorífica entregada cada año a los educadores de primaria, secundaria, media vocacional y educación no formal, vinculados a la educación en Bogotá, que se hubiesen destacado por su labor meritoria y condiciones morales profesionales e intelectuales idóneas. Ambos premios debían ser entregados en un acto solemne todos los 15 de mayo o Día del Educador.

El Decreto 788 designó un consejo encargado de postular los participantes y seleccionar los ganadores de los premios; sus miembros eran exclusivamente del personal de la Secretaría de Educación, entre ellos el subsecretario de Educación, los jefes de las divisiones de educación primaria, educación básica secundaria y media vocacional, educación no formal y la jefa de la dirección operativa. Este tipo de estímulos fueron importantes para afianzar el compromiso de los docentes del Distrito hacia la Secretaría de Educación e incentivar su permanencia y trabajo cotidiano en las aulas educativas. En 1980 (Decretos 685 y 686), 1983 (Decretos 873, 874), 1984 (Decretos 736, 773), 1988 (Decretos 295, 297) y 1989 (Decreto 243) se otorgó el premio Al Educador a 386 docentes y el premio Al Mérito Educativo a 192 educadores en total (*Registro Distrital*, Nos. 328, 349, 359, 445, 475, 509).

Como consideración final sobre el alcance de las políticas sobre planta docente se debe revisar la relación número de estudiantes por profesor, pues es uno de los índices para estimar la calidad en la prestación del servicio educativo. Entre 1970 y 1989 en educación primaria la relación se mantuvo en el sector oficial entre 31 y 35 estudiantes por profesor, mientras que en el sector no oficial estuvo entre 21 y 29 estudiantes. En el caso del sector oficial la razón estudiantes por docente es alta, aun más si se tiene en cuenta que en promedio el número de estudiantes matriculados en el sector oficial fue mucho mayor que en el sector privado. En el caso de los niveles de secundaria y media vocacional la relación estuvo entre 20 y 25 estudiantes por profesor

en el sector oficial, mientras que en el sector privado fue entre 19 y 22 estudiantes. Tanto en el sector oficial como en el privado la razón estudiantes/ profesor fue aceptable y similar, sin embargo se debe matizar esa conclusión ya que es necesario recordar que el número de matriculados en el sector no oficial durante todo el periodo siempre sobrepasó el del sector oficial (ver tablas 2 y 4).

Para el sector oficial esas relaciones se mantuvieron dentro del parámetro establecido por el Ministerio de Educación Nacional que en 1975, por Decreto 1997 de septiembre 18, determinó para los niveles de enseñanza elemental y media como número mínimo 30 estudiantes por aula/profesor y como máximo 50, medida tendiente a ampliar la cobertura bajo las premisas de aprovechamiento adecuado de "los recursos existentes" y las "tecnologías y modernos sistemas de enseñanza" mediante los cuales los profesores estaban en capacidad de atender grupos más grandes (*Diario Oficial*, No. 34414).

Funcionamiento de las instituciones

En el aspecto de funcionamiento de las instituciones la medida más importante en este periodo fue la constitución de la Secretaría de Educación del Distrito, hecho que posibilitó el manejo autónomo del sector educativo en Bogotá, puesto que hasta 1955 estuvo bajo la jurisdicción de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca y sus funciones estuvieron bastante delimitadas. En 1955, al pasar Bogotá de municipio a Distrito Especial, logró la autonomía necesaria para gestionar el servicio educativo y los recursos nacionales destinados al mismo (Decreto 3463 de 30 de noviembre de 1954).

Para asumir las responsabilidades que en materia educativa adquirió la ciudad se creó la Secretaría de Educación del Distrito Especial de Bogotá, mediante Acuerdo 26 de mayo 23 de 1955 (Consejo Administrativo de Bogotá, Acuerdos 1955). Unos meses después, por Acuerdo 58 de agosto 24, se estableció la estructura orgánica de la Secretaría pero no se especificaron sus funciones, aunque se puede deducir que siguió ejerciendo las ya adquiridas y asumió las que inicialmente cumplía la Secretaría de Educación de Cundinamarca: administración de los recursos adjudicados por la administración central, ejecución de las políticas del Ministerio, construcción y mantenimiento de los edificios escolares, dotación de mobiliario y material de enseñanza, contratación y pago de maestros e inspección de las instituciones educativas, además de promoción cultural. Posteriormente se agregaron nuevos órganos a la estructura de la Secretaría (ver gráfico 1); así, por Acuerdo 110 de 1959 (diciembre 7) se estableció el Instituto de Especialización para el Magisterio (ver cualificación docente) y el Departamento de Planeación encargado de formular los planes educativos del Distrito, adaptar los planes nacionales y supervisar su ejecución (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal).

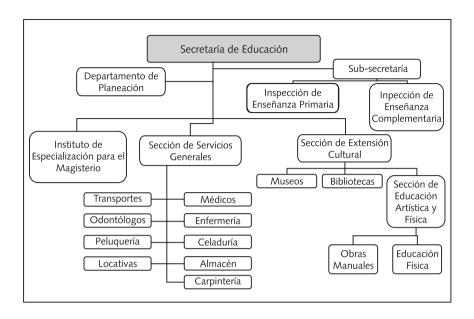


Gráfico No. 1. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación 1959 (Pulgarín 31)

En la década de 1960 se creó dentro de la Secretaría una sección de protección infantil y un grupo de fondos rotatorios para algunas instituciones educativas distritales. El Acuerdo 32 de 1960 (julio 8), que reorganizó los servicios de protección infantil, creó como dependiente de la División Pedagógica de la Secretaría de Educación la sección de protección infantil, asignándole las funciones de dirección, organización y dotación de los jardines infantiles distritales, como también la supervisión y orientación de las instituciones privadas de asistencia social y docente favorecidas con los aportes del Distrito. La prestación de los servicios médico, odontológico, higiénico y alimenticio en los jardines infantiles se asignó a la Secretaría de Higiene y Asistencia Social que también quedó en función de dirigir y organizar las salas cuna. Así mismo, inscrito en el objetivo de protección infantil, se creó como dependiente de la Secretaría de Educación el Centro de Estudios del Niño, que en coordinación con el Centro Piloto de Higiene Mental se encargó de la realización de estudios y prácticas que favorecieran las mentes sanas o la salud mental, cuyo énfasis se puso en la niñez ya que el trato recibido durante los primeros años de vida se consideraba determinante para la adaptación social en etapas posteriores (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal). Sin embargo, la Sección de Protección Infantil y todas las instituciones adscritas a ella pasaron prontamente al Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social (DABS) que, establecido por Acuerdo 78 de 1960, asumió las funciones de organización y dirección de las instituciones de asistencia social como jardines infantiles, salas cuna e instituciones gota de leche; coordinación de las entidades de asistencia privadas contratantes con el Distrito; realización de estudios y campañas de salud mental a través de planes de protección y rehabilitación (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Este hecho evidencia que el trabajo con la primera infancia en el sector oficial, por lo menos hasta la década de 1990, fue considerado más un servicio de asistencia social que de carácter educativo.

El Acuerdo 33 de 1961 (junio 12) creó los fondos rotatorios del Colegio Distrital de Varones, el Instituto Técnico de Varones, el Instituto Distrital de Comercio, el Colegio Hijos de los Educadores –sección femenina y sección masculina–, la Escuela Normal Vocacional Femenina, el Centro Artesanal y Agrícola y la Sección de Educación Artística, todos dependientes de la Secretaría de Educación del Distrito. La administración de los Fondos, constituidos con los dineros de las actividades jurídicas, industriales, manufactureras y agropecuarias desarrolladas por las instituciones, se destinó al mejoramiento y estímulo de sus estudiantes. En el mismo sentido, el Decreto 324 de 1969 (marzo 20) creó fondos rotatorios en el Instituto de Especialización para el Magisterio, el Colegio John F. Kennedy y el Colegio Experimental Benjamín Herrera (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Con esta medida se buscó incentivar el trabajo intelectual y manual de los educandos al obtener beneficios de la venta de sus trabajos y servicios, ya que muchas de estas instituciones estaban dirigidas a la educación vocacional.

La autonomía conseguida con el establecimiento de la Secretaría de Educación del Distrito posibilitó un mayor control de la prestación del servicio educativo en la ciudad, entre otros a través de la expedición de reglamentación relativa al funcionamiento de los establecimientos públicos de educación. En este periodo sobresale el Decreto 144 de 1963 (febrero 8) que dictó normas sobre el régimen de enseñanza primaria en el Distrito Especial de Bogotá, normalizando o unificando el funcionamiento de las escuelas primarias oficiales en términos de periodos escolares, horarios, establecimiento de funciones de personal administrativo y docente, entre otros.

Como normas que estrictamente remiten al funcionamiento administrativo de las escuelas primarias se establecieron: en primer lugar, un periodo lectivo escolar de 10 meses, empezando el primero de febrero y terminando en la segunda semana de noviembre, con unas vacaciones intermedias de 15 días cuyo inicio se programó para la segunda semana de junio. En segundo lugar, se especificaron los horarios escolares de obligatorio cumplimiento, las escuelas de jornada completa funcionarían de lunes a viernes 6 horas diarias y los sábados 3 horas, las escuelas alternas en jornada de la mañana y de la tarde trabajarían 5 horas diarias de lunes a sábado. Las jornadas escolares se dividieron en dos bloques mediados por 20 minutos de recreo para los estudiantes; antes de iniciar los bloques se debería realizar una formación y llevar el registro de asistencia y retardos. En tercer lugar, se estableció el

registro de matrícula completamente gratuito, que se realizaba la última semana de enero en las instalaciones de las escuelas con un único requisito: la boleta de calificaciones del año inmediatamente anterior al de la matrícula. En cuarto lugar, se dispuso la celebración de actos educativos durante los días de fiesta y el registro de las fiestas cívicas, con el objetivo de exaltar ante los estudiantes los hechos que se conmemoran y los valores culturales, despertar sentimientos de solidaridad humana, amor y respeto por los padres, maestros, la naturaleza y la tierra. Se consideraron como días de fiesta el 1º de mayo Día del Trabajo, la Fiesta de Acción de Gracias, el 20 de julio Independencia Nacional, el 7 de agosto Batalla de Boyacá, el 12 de octubre Descubrimiento de América y el 11 de noviembre Independencia de Cartagena. Como fiestas cívicas se contaron la Fiesta de las Américas el 14 de abril, la Fiesta del Idioma el 23 de abril, la Fiesta del Árbol el 29 de abril, el Día del Educador el 15 de mayo, el Día de la Madre el segundo domingo del mes de mayo, el aniversario de la fundación de Bogotá el 6 de agosto y el Día Universal del Ahorro el 31 de octubre.

Por otra parte, la normatividad estableció las funciones y sanciones del personal de los cargos de supervisor escolar, director y maestro de escuela, como también los requisitos para acceder a ellos. La supervisión escolar se estableció como un servicio técnico-administrativo cuyo objetivo era orientar, perfeccionar y estimular la acción del personal directivo, docente y administrativo de las instituciones escolares con el fin de desarrollar exitosamente los objetivos y fines educativos. El director escolar se definió como la primera autoridad de la escuela, un puente de enlace entre la Secretaría de Educación y el personal docente y administrativo y los estudiantes, un promotor de la comunidad en la que se encuentra inmersa la escuela, organizador inteligente de un ambiente de armonía, compañerismo y cooperación, con el objeto de mejorar continuamente la prestación del servicio educativo. Los maestros se describieron idealmente como educadores por excelencia, dedicando la totalidad de sus esfuerzos la formación moral, el desarrollo de las facultades mentales y la capacitación física de sus estudiantes, tratando de integrarlos dentro de los valores de la cultura cristiana y haciéndolos responsables de su destino. Teniendo en cuenta la función que se adjudicó a los docentes como formadores de sus estudiantes y rechazando tajantemente los tratos violentos y denigrantes, quedaron prohibidos tanto los castigos de dolor como los que fueran en contra de la dignidad humana, convirtiéndose en causales de sanción para los maestros que los aplicasen.

Además se establecen las funciones de los organismos de participación escolar del momento, los consejos de maestros y las asociaciones de padres de familia. El consejo de maestros, integrado por el personal docente de las instituciones educativas, quedó como un órgano asesor, por tanto se le asignaron funciones como el estudio del reglamento disciplinario de la institu-

ción, la participación en la programación de clases y actividades extraclase, la promoción de iniciativas para vincular a las familias y a la comunidad en general, colaborar en el estudio de material de enseñanza –textos de estudio, cuadernos de trabajo, ayudas audiovisuales...—. El establecimiento de la Asociación de Padres de Familia en cada escuela primaria pública del Distrito quedó instituido, atendiendo al Decreto nacional 1003 de 1961, como un órgano para coordinar actividades entre los padres y educadores, tendientes a guiar a los estudiantes en la vida social, complementar la educación familiar con la escolar en temas como moralidad, seguridad, higiene y bienestar de los educandos, como para recibir información sobre el comportamiento de los estudiantes y sobre el funcionamiento de la institución educativa.

En las siguientes décadas de 1970 y 1980 las políticas sobre funcionamiento de instituciones refieren, por un lado, a la reestructuración de la Secretaría de Educación y el establecimiento del Sistema Metropolitano de Bibliotecas del Distrito y los fondos Educativo Regional del Distrito Especial de Bogotá y Rotatorio de la Secretaría; por otro lado, a medidas que reglamentaron el funcionamiento de las instituciones educativas oficiales de Bogotá, sobresaliendo tres disposiciones, una de carácter netamente administrativo (normalización en la denominación de las escuelas en el Distrito) y las otras dos de naturaleza misional (instauración de un servicio de orientación educativa y consejería escolar en el Instituto de Especialización para el Magisterio y de un servicio preventivo odontológico escolar).

Mediante Acuerdo 27 de 1972 (diciembre 9) se reestructuró orgánicamente la Secretaría de Educación Distrital (*Anales del Concejo*, No. 1123), asignándosele las siguientes funciones:

- a) Formular los criterios y las normas que deben orientar el desarrollo de los planes y programas del sector educativo y cultural en el Distrito Especial de Bogotá;
- b) Dirigir y ejecutar los programas educativos a su cargo;
- c) Coordinar los programas que adelanten los establecimientos privados de acuerdo con las disposiciones vigentes;
- d) Promover la expansión y mejora de la educación y cultura en todos sus niveles en forma directa o mediante la cooperación con instituciones oficiales o privadas;
- e) Ejercer la inspección sobre la educación formal, informal y cultural que se imparta en el Distrito;
- f) Dirigir y coordinar programas de investigación, evaluación y perfeccionamiento profesional y difundir información científica sobre nuevas técnicas metodológicas.

La estructura orgánica que adoptó desde entonces y hasta la década de 1990, cuando se modificó significativamente, se resume en el gráfico 2. Además de las dependencias ilustradas, se estableció el Consejo Técnico y el Co-

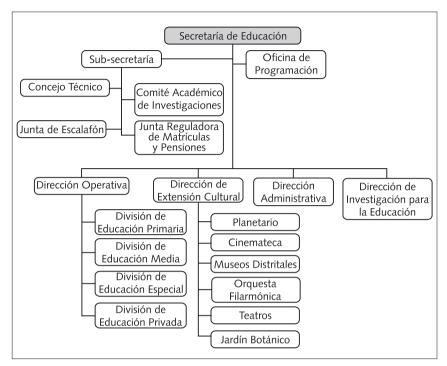


Gráfico No. 2. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Distrito Acuerdo 27 de 1972

mité Académico de Investigaciones como unidades asesoras de la labor de la Secretaría, y las Juntas de Escalafón y Reguladora de Matrículas y Pensiones como unidades coordinadoras.

Se destaca de esta medida que la Secretaría asumió la función de coordinación y ejecución del servicio cultural en la ciudad, adscribiéndosele algunas instituciones culturales, hecho que tuvo sus antecedentes en la década de 1950 con la creación de una División de Extensión Cultural. Las instituciones culturales permanecieron adscritas a la Secretaría hasta 1982 cuando pasaron al Instituto Distrital de Cultura y Turismo, creado en 1978 mediante Acuerdo 2 de febrero 8 (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*). Los fondos asignados para el sostenimiento de estas entidades culturales fueron significativos pues representaron en promedio el 2,17% del presupuesto destinado para la educación en la ciudad en la década de 1970 (ver tabla 17).

Por otro lado, sobresale la creación de la Dirección de Investigación para la Educación (DIE), encargada de la dirección, coordinación y ejecución de los programas de investigación, evaluación del sistema educativo y perfeccionamiento profesional docente, como también de la difusión del resultado de sus investigaciones o información de interés educativo. La DIE quedó facultada para ejercer sus funciones haciendo uso del Instituto de Especialización del Magisterio, el cual pasó totalmente a manos de la DIE hacia 1975.

En 1981, mediante convenio celebrado con el Ministerio de Educación Nacional y la Alcaldía Mayor de Bogotá, la die pasó a funcionar también como Centro Experimental Piloto del Distrito (DIE-CEP), atendiendo a lo dispuesto por el Ministerio en 1976 (Decreto 88), que estableció una red de centros experimentales pilotos en el país. La red se creó con el objetivo de descentralizar algunas funciones del ministerio y mejorar la calidad educativa atendiendo a los requerimientos y contextos específicos de los entes territoriales. Además de apoyar la capacitación docente y perfeccionamiento profesional, función ya contemplada por la die, se facultó a la die-CEP para realizar el estudio y evaluación de los currículos de la educación básica primaria y secundaria teniendo en cuenta el contexto y particularidades de Bogotá; dirigir y realizar experiencias innovadoras de enseñanza y aprendizaje así como asesorar esas experiencias en centros educativos privados; conformar bibliotecas escolares, elaborando bibliografías básicas, y realizar la distribución de materiales educativos.

La DIE-CEP funcionó hasta 1994 cuando fue relevada en su labor por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. En sus casi 22 años de vida se involucró en la revisión de currículos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria; apoyó el desarrollo de los programas Piduzob y Ciudad Bolívar en sus aspectos técnico-pedagógicos; capacitó docentes de colegios distritales, nacionales, cooperativos y profesores de jornadas adicionales; realizó los estudios de los fenómenos escolares (mortalidad académica, deserción escolar, desadaptación, extraedad, bajo rendimiento) y propuso correctivos; estableció el servicio de bibliotecas y del centro de documentación pedagógica; se preocupó por la producción de ayudas educativas en programas de responsabilidad conjunta como textos, medios audiovisuales, materiales didácticos y materiales instrumentales (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Educación; Secretaría de Educación del Distrito, Plan de trabajo; Plan general; Dirección; Secretaría; Catálogo). Mediante Decreto 1580 de 1987 (diciembre 3) se le otorgó la condecoración Reconocimiento al Mérito Educativo por la labor de investigación y formación adelantada en los quince años que cumplió para entonces (Registro Distrital, No. 427).

Los fondos educativos regionales (FER) se constituyeron por mandato nacional a partir de 1968, según lo dispuesto en el Decreto-ley 3157 de diciembre 28, con aportes de la Nación, los departamentos, municipios y el Distrito Especial, con el objetivo de garantizar el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación elemental, media y carreras intermedias, exceptuando el pago de los servicios del personal administrativo y docente de estos establecimientos que debían hacerse según el caso con imputación al gobierno nacional, departamental, municipal o distrital (*Diario Oficial*, No. 32697).

En cada ente territorial se estableció el funcionamiento de un fondo educativo regional, formalizado mediante contrato suscrito entre el gobierno nacional y las autoridades de los territorios en quienes recayó la responsabilidad de administración. El contrato de administración del Fondo Educativo del Distrito se suscribió el 20 de diciembre de 1968, previendo así la constitución y reglamentación de su funcionamiento que se dispuso por Decreto distrital 1432 de 1972 (noviembre 28), en el que se estableció el pago de los servicios del personal administrativo y docente que requiriera el funcionamiento de los planteles educativos oficiales nacionales y distritales, a pesar de lo especificado en la norma nacional (*Registro Distrital*, No. 235). Lo cierto es que hasta 1976 el Distrito pagó dichos servicios con sus haberes, pues con la ya mencionada nacionalización de la educación (1975) la administración distrital atribuyó esos pagos enteramente al Fondo Educativo Regional mediante Decreto 1442 de 1977 (agosto 3).

El registro de dineros para constituir el FER se hizo por vez primera en 1973 desde entonces y hasta 1976 su destino fue ayudar al sostenimiento de los establecimientos educativos oficiales en el Distrito, representando en promedio el 12,85% del presupuesto total asignado a educación. Desde 1977 y hasta la primera mitad de la década de 1990 los caudales del FER se destinaron exclusivamente al pago de la planta de personal docente nacionalizado. Entre 1950 y 2007 dicho rubro contó la mayor parte de las veces con una reserva muy superior a la presupuestada para otros gastos (ver tablas 15-20 y gráficos 7-12). Debido a la nueva destinación que recibió el FER, surgió en el Distrito Especial la necesidad de crear un fondo destinado exclusivamente al funcionamiento y expansión de los servicios educativos.

Mediante Acuerdo 10 de 1979 (diciembre 5) se creó el Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación (Fonsed) (Concejo de Bogotá, Acuerdos 1979), que se reglamentó por Decreto 167 de 1980 el 18 de febrero (Registro Distrital, No. 315) como un órgano de gestión de la inversión en educación del Distrito, puesto que sus recursos se destinaron para atender la construcción, ampliación y reparación de los planteles educativos del Distrito y la fábrica de mobiliario; para la producción, dotación, distribución y venta de mobiliario escolar, equipo y material didáctico y bibliográfico, publicaciones especializadas, medios y ayudas educativas para la capacitación de los docentes y la enseñanza en los planteles educativos oficiales; para adquisición de vehículos de carga mediana y pesada con el objeto de transportar el mobiliario y equipo escolar y materiales de construcción para los planteles educativos oficiales del Distrito; así mismo, para prestar servicios de asesoría, consultoría, asistencia especializada, y otros que se deriven de los programas administrados por la Secretaría de Educación, a personas naturales o jurídicas; y para invertir y vigilar los auxilios que destinen tanto las entidades oficiales como las particulares a los planteles educativos oficiales del Distrito. Por Acuerdo 7 de 1984 (noviembre 20) se le asignó una destinación más a los dineros del Fonsed: la adecuación, dotación y sostenimiento de los restaurantes escolares (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1984*).

Se estimó que el Fondo se sostendría, entre otros, con los recursos provenientes del presupuesto ordinario del Distrito Especial para los programas de construcción y reparación de planteles educativos, bienestar y capacitación de docentes, dotación de equipo y material didáctico para los planteles educativos oficiales; dineros del producto de servicios y cooperación técnica que en forma remunerada prestaba la Secretaría de Educación a entidades públicas o privadas; de las transferencias destinadas por la Nación, el Fondo del Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo Regional de Bogotá; de los auxilios nacionales, departamentales y distritales, donaciones, aportes y ayudas de cualquier título de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. El Fonsed recibió su primera partida presupuestal en 1981, que significativamente representó el 45,23% del presupuesto destinado a educación en el Distrito para ese año. Hasta 1991 se registraron las asignaciones presupuestales destinadas al fondo, que en un lapso de 10 años representaron en promedio el 21% del presupuesto destinado a educación (ver tablas 18 y 19 y gráficos 10 y 11).

Por otra parte, para la dirección y administración del Fonsed se estableció una junta administradora integrada por el secretario de Educación (investido también como representante legal), el secretario de Hacienda, un delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional, tres concejales y dos funcionarios de la Secretaría de Educación. El Fondo fue liquidado oficialmente por Decreto 183 de 1996 (marzo 15); tanto sus funciones como sus activos pasaron a la Secretaría de Educación (*Registro Distrital*, No. 1132).

Por Decreto 1721 de 1982 (julio 30) del alcalde mayor del Distrito Especial de Bogotá, Hernando Durán Dussán, se organizó el Sistema Metropolitano de Bibliotecas (SIMB) como una red de bibliotecas públicas y escolares y centros de documentación, que, dependientes de la Secretaría de Educación, la Dirección de Investigación para la Educación y el Centro Experimental Piloto DIE-CEP, orientaría sus labores a apoyar los planes y programas de información bibliográfica y no bibliográfica y documentación de la administración distrital (*Registro Distrital*, No. 341).

El SIMB fue investido con las funciones de planificar, programar, poner en marcha y gestionar los servicios de la Red de Bibliotecas; estudiar y analizar las necesidades de información y documentación de la comunidad bogotana como base para la definición de estrategias y programas; poner en funcionamiento los servicios de bibliobuses, bibliotrenes y cajas viajeras; organizar actividades conjuntas con los planteles de educación básica y media diversificada del Distrito, para facilitarles a los estudiantes, profesores y padres de

familia el acceso a la información y documentación; recuperar, controlar y diseminar la información bibliográfica y no bibliográfica producida por autores bogotanos y sobre Bogotá, entre otras. El SIMB se organizó en 7 niveles para una mejor coordinación y realización de funciones, así: primer nivel centro coordinador, segundo nivel bibliotecas públicas satélites principales, tercer nivel bibliotecas públicas satélites complementarias, cuarto nivel bibliotecas escolares de los planteles del Fondo Educativo Regional de Bogotá, quinto nivel centro de documentación del magisterio, sexto nivel centro de documentación del Distrito y séptimo nivel bibliotecas ambulantes.

La labor del sistema arrancó con las bibliotecas que se propuso organizar la DIE-CEP, las bibliotecas proyectadas por la Secretaría de Educación y el Departamento de Bienestar Social en los centros juveniles comunitarios en la Victoria, Lourdes y Simón Bolívar; además, por las programadas por la Secretaría de Gobierno en las alcaldías menores de Bosa, Suba, Tunjuelito y Puente Aranda, algunas de las cuales se integraron a la Red Capital de Bibliotecas Públicas (Bibliored) que remplazó al SIMB, al finalizar la década de 1990.

Por otra parte, remitiendo al funcionamiento de las instituciones educativas, mediante Decreto 1184 de 1979 (julio 6) la administración distrital ordenó que las instituciones educativas de nivel primario se denominaran escuelas distritales, con una numeración y denominación única y agregándose la jornada (*Registro Distrital*, No. 310). Igualmente, se dispuso que la única forma para cambiar el nombre así asignado, la ubicación o la jornada, era a través de resolución de la Secretaría de Educación, es decir, con su aprobación previa. Así, en el Directorio de Establecimientos Educativos Distritales de 1986 ya aparecen las denominaciones de las escuelas de educación primaria según esta norma.

La medida apareció en respuesta a una serie de problemáticas y con el objetivo de hacer eficiente la administración de los establecimientos escolares oficiales, pues se debe recordar que para esos momentos una planta física podía albergar hasta tres establecimientos educativos ya que, si contaba con tres diferentes jornadas, cada una de ellas funcionaba con administración y nominación propia. Esta situación generó problemas administrativos en la Secretaría de Educación, como indeterminación en las denominaciones y ubicación de los establecimientos, incapacidad para crear un directorio completo y preciso de establecimientos educativos y para llevar un control de la dotación y reparación de cada planta física.

Entre las medidas de carácter misional se contó, por un lado, con el Decreto 676 de 1971 (junio 7) que estableció el servicio de orientación educativa y consejería escolar en el Instituto de Especialización para el Magisterio, con el objetivo de lograr un equilibrio escolar, psíquico y social de los estudiantes del Distrito (*Registro Distrital*, No. 201). Con el apoyo de un grupo de profe-

sionales constituido por dos sicólogos, una sicopedagoga, un sociólogo y un visitador social, se buscó la atención de los problemas de tipo escolar (fracaso en los exámenes, poco interés por los estudios, adaptación escolar, orientación vocacional), sicológico (inestabilidad emocional, extrema sensibilidad, timidez, complejos, miedos, aversiones) y de carácter familiar o social (relaciones familiares, control parental, inestabilidad o desintegración familiar).

Por otro lado, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá dispuso, por Acuerdo 6 de 1984 (noviembre 20), el establecimiento de un servicio preventivo odontológico gratuito y obligatorio para los estudiantes matriculados en los planteles educativos oficiales de preescolar, básica primaria y secundaria, media vocacional de Bogotá, que estuviesen entre los cinco y 14 años de edad, empezando por la población de los sectores de bajos ingresos (Concejo de Bogotá, Acuerdos 1984). El servicio coordinado y prestado administrativa y económicamente por la Secretaría de Salud del Distrito consistió en la prestación integral de la enseñanza de higiene oral, el control de placa bacteriana, las aplicaciones tópicas con fluoruros y la colocación de sellantes en fisuras dentales. Al ser un programa de carácter preventivo se enfatizó la necesidad de incorporación de elementos mínimos de higiene oral (cepillos dentales, seda dental, dentífrico) como material obligatorio en el listado de útiles escolares de los planteles educativos del Distrito. Así mismo, se dispuso que en la construcción de edificios escolares debiera tenerse en cuenta la destinación de espacios e instalación para la atención del servicio odontológico escolar.

Con este tipo de medidas se pretendía una atención integral de los estudiantes preocupándose por la salud corporal y mental (muy defendida en las décadas de 1940 y 1950) con el propósito de garantizar su desarrollo y promoción satisfactoria en el sistema educativo.

Currículos

Los currículos de educación primaria y secundaria eran reglamentados por el Ministerio de Educación Nacional¹¹, de tal forma que la injerencia de las administraciones públicas de Bogotá en este aspecto fue limitada. No obstante, durante la década de 1940, se encontraron algunas iniciativas expedidas por el Concejo y el Alcalde de Bogotá, que incluyeron dentro de los currículos de enseñanza temas como la conmemoración de personajes influyentes de la vida nacional, el fomento de la educación física, la higiene y medicina escolar.

Existió relativa autonomía para las instituciones de educación primaria y secundaria privadas, aunque debían someter sus programas a evaluación y recibir aprobación del Ministerio de Educación Nacional.

Con la inclusión del estudio de personajes históricos nacionales en el aula de clase y la construcción de lugares que los traían a la memoria (monumentos, placas o nominación de los colegios), las administraciones públicas de Bogotá influyeron de alguna u otra manera en la construcción de los currículos escolares y promovieron la evocación de ciertos hechos históricos, sobre todo de los que tuvieron gran influencia en el momento.

Para la fecha de conmemoración del primer centenario de la muerte del General Francisco de Paula Santander, el 6 de mayo de 1940, se estableció por Acuerdo 4 de 1940 un homenaje a su memoria, con el estudio obligatorio de su historia de vida y la inscripción, en el muro de la entrada principal de cada escuela del municipio, de la frase "El Concejo de Bogotá recuerda a los niños colombianos que el General Francisco de Paula Santander fue el primer organizador de la instrucción pública, mayo 6 de 1940". Con lo cual se pretendió que los estudiantes conocieran y apropiaran la historia de la independencia y especialmente la vida del General Santander.

Una iniciativa similar se dio a raíz del asesinato del político liberal Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de abril de 1948; en agosto de ese mismo año el Concejo discutió y aprobó el Acuerdo 68 mediante el cual se le rindieron honores. Se dispuso, además de la construcción de un monumento y la instalación de una placa en el sitio del asesinato, la ubicación de un retrato del político en los salones principales de cada una de las escuelas, institutos y colegios del municipio, y bajo el retrato la inscripción: "El Concejo de Bogotá recuerda a los alumnos de este plantel que el doctor Jorge Eliécer Gaitán inició sus estudios en una escuela pública", mostrándolo como un modelo a seguir. Con estas políticas se evidencia que dentro de los currículos se daba importancia a la historia y especialmente a los personajes de la vida nacional.

Como ya se comentó, desde las primeras décadas del siglo xx, la educación se convirtió en el medio para adelantar el proceso de higienización y restauración fisiológica y moral de la población más pobre del país, que según algunas teorías médicas se enfilaba a la degeneración de la raza ((Noguera, 2002: 57-59; Saldarriaga, 2002: 88-92). Higienizar a la población infantil en la escuela y a la par a las familias obreras de la ciudad se convirtió en una meta educativa importante; es por esta razón que se establecieron algunas políticas que fomentan la educación física popular, la medicina y la dentistería escolar.

Mediante Acuerdo 12 de 1942 se organizó el servicio público de cultura física que promovió la instalación y construcción de gimnasios populares en los barrios obreros, específicamente la construcción de tres gimnasios dentro de cada una de las tres zonas escolares en que se hallaba dividida la ciudad; estos quedaron como anexos a las principales escuelas públicas. Además de lo anterior, se autorizó al alcalde para organizar certámenes deportivos anuales. A través de la organización de la educación física "popu-

lar" se garantizaba la restauración fisiológica tanto de niños como de sus familias. Es muy difícil determinar la incidencia de estos gimnasios populares; se sabe que eran sitios muy frecuentados por los habitantes de los barrios, pues eran asumidos como lugares de recreación popular. Pero su influencia real se centró en los estudiantes de las escuelas situadas en los sectores populares.

Otra medida que ilustra el uso de la escuela como un elemento de promoción de la higiene y restauración física de la niñez de la ciudad fue el Acuerdo 73 de 1940, en el que se especificó la vacunación como una práctica dirigida a todos los niños desde los seis meses de edad, inscritos en cualquier institución del municipio o escuela pública, costeados o auxiliados por él. Además, la Dirección Municipal de Higiene quedó investida para organizar la vacunación de los niños que por primera vez ingresen en la escuela primaria, entre los meses de febrero, marzo y abril.

En similar sentido se ubicó el Acuerdo 63 de 1942; se promovió la enseñanza de la higiene dental en las escuelas a través de la distribución gratuita a todos los estudiantes de un cepillo para aseo de los dientes y una pasta o polvo dentífrico. Gran parte de los contenidos de la educación primaria se centraban en la higienización; la prioridad de la educación para esos momento fue generar hábitos de higiene en los niños y en las familias, orientando los comportamientos privados de forma que se fortaleciera el estado físico de la población y se mejorara la situación de la ciudad.

Para las décadas de 1970 y 1980 el tema de currículos educativos en Bogotá se rigió por la normatividad nacional establecida por el Ministerio de Educación que enfatizó la importancia de la implementación de la enseñanza media diversificada en todo el país, repercutiendo significativamente en el Distrito dado que tanto el Piduzob como el Programa Ciudad Bolívar incluyeron dentro de sus planes la asistencia técnico-pedagógica para la instauración del nuevo modelo educativo, haciéndose realidad para los colegios de educación secundaria y media construidos por estos programas.

La enseñanza media diversificada se estableció en el país por Decreto 1962 de 1969 (noviembre 20) como la etapa posterior a la educación elemental y durante la cual el estudiante tenía oportunidad de formarse integralmente y a la vez elegir, entre distintas áreas de estudio, la más indicada para desempeñarse e ingresar a la universidad o para salir al mercado laboral (*Diario Oficial*, No. 32953). Los primeros esfuerzos en ese sentido se realizaron a través de los inem.

Hacia 1976 (Decreto 88) el Gobierno Nacional reestructuró el sistema educativo colombiano, entre otros, estableciendo el carácter y objeto de los distintos niveles educativos de la educación formal (preescolar, básica –primaria y secundaria–, media, intermedia y superior), ratificando la índole diversificada que la educación media e intermedia debía adquirir en el país,

preparando a los estudiantes tanto para ingresar a la educación superior como para ejercer laboralmente profesiones técnicas y auxiliares.

En el Decreto nacional 1419 de 1978 (julio 17) se establecieron las líneas curriculares en cada uno de los niveles educativos, orientando el proceso educativo del ciclo de educación media vocacional en dos sentidos: por un lado, hacia el núcleo común con las áreas básicas del conocimiento continuando con el enriquecimiento científico y humanístico de los niveles educativos anteriores y, por otro lado, hacia la diversificación por modalidades vocacionales cuyo diseño y aplicación debía incluir la enseñanza teórica y práctica, el ejercicio de la tecnología propia de las modalidades, la orientación de los estudiantes hacia los sectores de producción y generar la comprensión de la realidad económica y el desarrollo del país (*Diario Oficial*, No. 35070). Además, se dispuso que la educación media diversificada condujera al grado de bachiller en tres modalidades: Ciencias (incluía matemáticas, ciencias naturales y humanas), Tecnología (agrupaba pedagogía, industrial, agropecuaria, comercial, salud y nutrición, educación física y recreación y promoción de la comunidad) y Arte (contaba con bellas artes y artes aplicadas).

El hecho de que los currículos estuvieran regulados por el Ministerio de Educación no impidió a las administraciones distritales tomar medidas de esta índole atendiendo a su contexto particular; por ejemplo, frente al problema de accidentalidad vial presentado en el Distrito Especial de Bogotá, el alto porcentaje de víctimas en edad escolar y el desconocimiento de las normas de tránsito de esta población se ordenó, mediante Decreto 967 de 1988 (diciembre 5), impartir en los establecimientos educativos distritales la instrucción sobre normas de tránsito y seguridad vial, con una intensidad horaria mínima de tres horas semanales, a través de charlas teórico-prácticas. Además se estableció la organización de patrullas escolares de tránsito y seguridad de Bogotá con la finalidad de proteger en las vías a los estudiantes a la salida de clases (*Registro Distrital*, No. 485).

Políticas públicas de educación, 1990-2007: buscando la calidad

La década de 1990 inició con la instauración de un nuevo ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política de 1991, que supuso un cambio en la relación del gobierno nacional con los entes territoriales —departamentos, distritos, municipios— a los cuales se les confirió autonomía para gestionar sus asuntos y recursos, algunos de los cuales habían sido responsabilidad inmediata de la administración central. Para asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las competencias adquiridas se estableció que las entidades territoriales debían elaborar y adoptar planes de desarrollo económico y social (artículo 339). Justamente en ellos se han resumido los objetivos y trazado las líneas generales de la política educativa de cada

gobierno en Bogotá. A partir de 1995 los planes sectoriales de educación se sumaron a lo planteado en los planes de desarrollo formulando las políticas públicas de educación articuladamente y con proyección a largo plazo. En este periodo, si bien persiste el objetivo de cobertura, este cede su posición a los de *calidad* y *retención escolar* que adquieren una importancia inusitada.

Plan de desarrollo físico, económico y social del Distrito Especial de Bogotá, 1991-1992

El primer plan de desarrollo para la ciudad de Bogotá se adoptó mediante Acuerdo 8 de 1991 (mayo 17), en la alcaldía de Juan Martín Caicedo Ferrer, sugiriéndose el aumento del gasto social en educación como política pública para la disminución de los desequilibrios sociales y urbanos (Concejo de Bogotá, *Acuerdos 1995*). A pesar de no encontrar amplitud sobre las proyecciones en educación en el plan de desarrollo, durante la alcaldía de Caicedo Ferrer se produjo una serie de medidas tendientes a ampliar la cobertura de la educación y fomentar su calidad.

Las disposiciones tendientes a aumentar la cobertura se enfocaron en los niveles de educación básica secundaria y media vocacional, consecuencia del déficit de cupos en los establecimientos educativos públicos del Distrito, debido al aumento de población egresada de básica primaria que continuaba al siguiente nivel escolar. Para tratar de superar esa problemática se tomaron medidas como la creación de colegios distritales, el establecimiento de jornadas adicionales y la contratación del servicio educativo con instituciones distritales privadas.

El Decreto 142 de 1990 (abril 27) creó y legalizó el funcionamiento de 10 colegios distritales y sus respectivas jornadas educativas¹² (*Registro Distrital*, No. 593). Por su parte, el Decreto 38 de 1991 de febrero 7 (*Registro Distrital*, No. 620) delegó en el secretario de Educación las competencias de celebración de contratos de jornada adicional con establecimientos educativos privados y contratos de servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro; en lo posible, fusión de jornadas de educación primaria, haciendo uso de las instalaciones para secundaria; finalmente, ampliación de los servicios de los establecimientos educativos mediante la creación de planteles anexos. Además, se dispuso que la jornada adicional funcionaría, en establecimientos

¹² Colegio Distrital Alberto Lleras Camargo (jornada mañana), CD Miguel de Cervantes Saavedra (mañana, tarde y noche), CD Provincia de Quebec (tarde), CD Antonio Villavicencio (nocturna), CD Molinos del Sur anexo al CD Nocturno Antonio Ricaurte, CD San Isidro (nocturna) anexo al CD Agustín Fernández, CD. Nuevo Horizonte (tarde) anexo al CD Cristóbal Colón, CD Pasquilla (tarde) anexo al CD León de Greiff, CD Antonio Nariño (tarde) y CD Miguel Antonio Caro (tarde).

privados del distrito, en jornada contraria a la ordinaría o paralela a ella con los grados 6° a 11°. Los planteles y entidades que eventualmente prestasen servicios educativos en convenio con la Secretaría de Educación pondrían a disposición sus instalaciones físicas y el material didáctico necesario, administrarían la jornada adicional, designando y pagando el rector y personal administrativo y podrían cobrar por concepto de matrículas y pensiones las sumas fijadas por el gobierno nacional para los planteles oficiales. La Secretaría de Educación del Distrito, por su parte, asignaría el personal docente y brindaría asesoría pedagógica y administrativa.

Tabla 5. Boletín Estadística No. 444; Caicedo, Bogotá Pensada en Grande; Boletín de Estadística No. 579; Villaveces; Secretaría de Educación, Informe de gestión 1998-2000, Estadísticas educativas 1998-2000

Matrícula en educación preescolar, primaria, secundaria y media 1992-2003									
	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
Años	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total
1992	11.476	76.929	88.405	326.269	234.945	561.214	212.788	286.667	499.455
1995	28.111	114.730	142.841	262.934	273.063	535.997	237.774	329.071	566.845
1996	34.363	121.275	155.638	261.753	266.485	528.598	244.382	317.833	562.215
1997	38.353	128.318	166.671	258.191	261.155	519.346	216.795	304.758	521.553
1998	41.622	51.394	93.016	301.715	312.689	614.404	285.901	371.720	657.621
1999	44.064	54.423	98.487	320.178	312.254	632.432	317.247	347.590	664.837
2000	51.834	58.926	110.760	330.972	330.830	661.802	336.492	330.299	666.791
2001	52.653	66.596	119.249	356.013	323.432	679.445	364.564	312.590	677.154
2002	52.996	66.800	119.796	367.118	324.260	691.378	397.377	304.776	702.153
2003	57.604	67.766	125.370	385.902	320.813	706.715	417.361	294.771	712.132

Entre 1988 y 1992 en el sector oficial se registró un crecimiento de aproximadamente 51% en la matrícula de estudiantes del nivel preescolar, un 31% en básica secundaria y media vocacional, y tan solo un 8% en básica primaria (ver tablas 2 y 5). El crecimiento significativo en los niveles de preescolar, básica secundaria y media vocacional se debe, por un lado, a la importancia que adquirieron dentro del Plan Nacional de Apertura Educativa13 (1991-1994) y, por otro lado, a medidas y ejecuciones de obras como las de la alcaldía de

¹³ Propuso como políticas centrales para el sector educativo entre 1991 y 1994: "la creación de un año cero (kínder) en todas las escuelas públicas del país; garantizar cupos en la primaria a todos los niños de las zonas rurales y las zonas marginadas de las grandes ciudades; promover una mayor permanencia y calidad educativa en la primaria; aumentar la oferta de cupos en secundaria para todos los jóvenes en edad de estudiar; y crear un sistema de becas de doctorado en el exterior. Entre los cuales resultaban apremiantes la expansión de la cobertura de la educación secundaria" (Departamento Nacional de Planeación).

Caicedo Ferrer, que en 1991 y en conjunto con el Departamento Administrativo de Bienestar Social estableció 44 centros comunitarios con salas cuna y guarderías en Ciudad Bolívar y Usme que atenderían a niños entre 4 meses y 6 años (Caicedo, 1991: 45).

La calidad de la educación se vio estimulada mediante la adquisición de recursos didácticos por un valor de \$240.000.000 con destino a 230 planteles educativos, el establecimiento de 3 restaurantes escolares con una inversión de \$67.000.000 (Caicedo, 1992: 146, 147) y la revisión del pénsum de cívica y urbanidad y su direccionamiento hacia el compromiso con la ciudad. Así, mediante Decreto 120 de 1991 (marzo 4) se fomentó el espíritu cívico, el sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos con Bogotá, especialmente de los niños y jóvenes, generando un compromiso con el desarrollo de la ciudad a través del fomento del respeto, aprendizaje y significación por los símbolos que representan a la ciudad (Registro Distrital, No. 626). Para lo cual se dispuso izar la bandera y entonar el himno de Bogotá luego de los respectivos símbolos nacionales en la celebración de festividades patrias y cívicas, actos públicos de naturaleza educativa, cultural y deportiva y, específicamente, en una ceremonia semanal en los centros educativos de nivel preescolar, básica primaria y media; además, incorporar la enseñanza de los símbolos institucionales de Bogotá en la cátedra cívica en jardines infantiles, escuelas y colegios, y difundirlos a través de los medios de comunicación, mensajes y campañas institucionales.

Plan de desarrollo Prioridad social, 1993-1995

Por Acuerdo 31 de 1992 (diciembre 7) se adoptó el Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, 1993-1995, de la alcaldía de Jaime Castro, que evidenció un mayor interés por la educación al considerarla componente del área de desarrollo social y humano del plan (*Registro Distrital*, No. 719). El objetivo del plan, en términos generales, era asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad mejorando las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, garantizando la prestación de servicios sociales y dotando al Distrito Capital de herramientas que le permitieran cumplir sus atribuciones de forma descentralizada.

Las propuestas en educación fueron ambiciosas, trazando las metas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa en Bogotá. Para obtener la meta de cobertura se estableció la apertura de nuevos cursos de aprestamiento escolar en las escuelas distritales; el desarrollo de programas de alfabetización y validación del bachillerato; el reconocimiento de gratuidad para los cursos de aprestamiento escolar y educación básica primaria en planteles distritales, proyecto que se extendería anualmente a un nuevo grado hasta completar los nueve de educación básica. Para fomentar

la calidad en la educación se propuso el desarrollo de programas de asesorías y capacitación tendientes a profesionalizar y actualizar a los docentes del distrito; la selección del personal docente y administrativo por concurso; el estímulo a la investigación en escuelas y colegios por medio de la DIE-CEP; el suministro de material y textos de enseñanza a centros educativos distritales; la adecuación curricular a las necesidades de las localidades con apovo y asesoría de equipos pedagógicos. En ese sentido, irrumpieron nuevos temas curriculares como la drogadicción, estipulándose el diseño, coordinación y ejecución de programas de prevención de la drogadicción y rehabilitación de drogadictos, en que los maestros, la escuela y los materiales educativos jugaron un papel importante, de tal forma que para 1994 se habían realizado talleres y seminarios sobre drogadicción y manejo de adictos que incluyeron a más de 33.000 estudiantes y padres de familia. El tema de protección del ambiente también fue protagonista, pues se fomentó la producción de material didáctico y capacitación de los maestros para impulsar la Cátedra Ecológica y en general la Educación Ambiental en los planteles de la ciudad, estableciéndose 120 grupos ecológicos en las aulas (Castro, 1994: 93).

En el nivel de educación superior, se dispuso el apoyo al proceso de autonomía universitaria, con la elaboración de la reforma académica, administrativa y financiera de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Situación respaldada por lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 (diciembre 28), por la cual se organizó el servicio público de educación superior, estableciéndose un régimen especial para las universidades del Estado u oficiales que contemplaba su organización como entes autónomos, vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a políticas y planeación del sector educativo, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y potestad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondiesen (*Diario Oficial*, No. 40700).

Por otra parte, el Plan contempló la modernización de la gestión educativa a través de la creación de los centros de administración educativa local (Cadel), atendiendo así al Decreto 1246 de 1991 (junio 11) del Ministerio de Educación, por el cual se adoptó el sistema de nuclearización para la administración de la educación a nivel nacional¹⁴. Medida que tomó impulso y se desarrolló solo hasta el siguiente periodo de gobierno.

¹⁴ El propósito de la medida era, partiendo del estudio de la realidad local de los territorios, generar el desarrollo educativo-cultural que facilitase la solución de los problemas y necesidades educativos locales, organizando la administración educativa en dos o más núcleos de desarrollo local de acuerdo con la extensión territorial, la densidad poblacional y la complejidad del servicio educativo (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal).

A pesar del crecimiento de estudiantes matriculados en los niveles de educación preescolar y secundaria, registrado a comienzos de la década de 1990, la cobertura educativa más baja se presentaba en estos niveles según los datos del censo de población de 1993. En preescolar la tasa de cobertura neta era de 32%, en parte porque el establecimiento obligatorio de este nivel fue a partir de la Ley 115 de 1994, y en educación secundaria y media vocacional la tasa neta alcanzó 63%. Al contrario, la tasa neta de cobertura de educación básica primaria alcanzó el 85% (Corporación para el Desarrollo Humano, 1997: 51, 52). Como se observa, los mayores esfuerzos de las administraciones subsiguientes deberían concentrarse en los niveles de preescolar, básica secundaria y media vocacional, sin perder de vista la meta del 100% de cobertura en educación básica primaria.

Como respuesta parcial a esa problemática se registró una segunda oleada de formalización administrativa de planteles de básica secundaria y media vocacional, mediante el Acuerdo 17 de 1992 (octubre 13) (*Anales del Concejo*, No. 24). La exposición de motivos del proyecto de acuerdo, presentada por el alcalde mayor Jaime Castro y el secretario de Educación Distrital Eduardo Barajas Sandoval, propuso inicialmente la formalización administrativa de 47 colegios que ya estaban en marcha, advirtiendo que de lo contrario se afectaría el funcionamiento administrativo, académico y la inversión en infraestructura en estas instituciones. En la ponencia del estudio del proyecto los concejales aceptaron la solución propuesta por el alcalde mayor y el secretario de Educación, sugiriendo la creación de dos colegios más para la Localidad 4ª, la conversión en técnicos de algunos de los colegios propuestos y una partida para dotación de los mismos en el presupuesto del año 1993. De tal forma que se crearon 55 planteles oficiales de educación básica y media vocacional¹⁵, algunos de los cuales ya habían sido creados formalmente con el

Localidad 1: Centro Educativo Distrital Plan Padrino San Luis, Colegio Distrital Aquileo Parra, CED Nuevo Horizonte, CED Babilonia Toberín; Localidad 2: CED San Isidro; Localidad 4: CED Rafael Núñez, CED Los Alpes, CED Montebello, CED Florentino González, CED Provincia de Quebec, CED José María Carbonell; Localidad 5: CED Brasilia, CED La Aurora, CED Miguel de Cervantes Saavedra; Localidad 6: CD San Carlos, CED Diana Turbay, CED La Nueva Gloria; Localidad 7: CED Llano Oriental, CED-Instituto Técnico Industrial Agropecuario Luis Carlos Galán; Localidad 8: CED Los Periodistas, CED San José, CED Marsella, CED-Instituto Técnico Rodrigo Triana, CED El Japón, CED Nueva Castilla, CED Próspero Pinzón, CED OEA, CED Arturo Torres; Localidad 9: CED Instituto Técnico Internacional; Localidad 10: CED Floridablanca, CED-Instituto Técnico Tabora, CED Nueva Constitución, CED Antonio Villavicencio, CED Antonio Nariño, CED Miguel Antonio Caro; Localidad 11: CED del Salitre Suba, CED Alberto Lleras Camargo, CED Gustavo Morales Morales; Localidad 15: CED-Instituto Técnico Jaime Pardo Leal; Localidad

Decreto 142 de 1990 pero necesitaban la aprobación del Concejo. Se especificó la dotación de los planteles con los equipos en buen estado dados de baja por las entidades del Distrito. En especial para la dotación y funcionamiento de los centros educativos distritales institutos técnicos se obligó a la administración distrital a proveerlos con los recursos necesarios.

Al año 2010 casi todos los establecimientos creados por este acuerdo continúan prestando sus servicios educativos; solo dos de ellos no llegaron a funcionar, curiosamente dos de los centros-institutos técnicos que propuso el mismo Concejo: el CED-Instituto Técnico Industrial Agropecuario Luis Carlos Galán y el CED-Instituto Técnico Francisco de Paula Santander. Por otra parte, no se puede asegurar la destinación de recursos económicos específicamente para la dotación de los planteles creados, dado que no existe en el Presupuesto Ordinario de Inversiones y Gastos de la Administración Central Distrital para 1993, pero el rubro habitual de dotación de establecimientos educativos distritales aumentó un 28%, de \$270.000.000 en 1992 a \$347.000.000 (Secretaría de Hacienda del Distrito, *Presupuesto Vigencia* 1992, 1993).

En cuanto a los niveles de educación prioritarios, para 1995 el porcentaje de estudiantes matriculados en el sector oficial para preescolar aumentó en un espectacular 145%, con respecto a 1992, en respuesta a lo estipulado en el plan de desarrollo, mientras que en los niveles de educación secundaria y media vocacional el aumento fue de 12%; incluso el sector privado creció más con un 15% (ver tabla 5).

Dentro de los objetivos de cobertura escolar del plan Prioridad social también se encontraba la realización de programas de alfabetización y validación del bachillerato. Se estimó que para 1993 el 2,48% (83.137) de la población joven y adulta de la ciudad era analfabeto (Corporación para el Desarrollo Humano, 1997: 29). El Acuerdo 23 de 1994 (diciembre 8) creó el Subsistema Distrital de Educación de Jóvenes y Adultos con los propósitos de erradicar el analfabetismo y brindar educación ciudadana y comunitaria, abriendo espacios no tradicionales para el desarrollo de alternativas educativas destinadas a los sectores más necesitados de educación y poblaciones en condiciones especiales (*Registro Distrital*, No. 926). El subsistema asumió la educación formal básica (primaria y secundaria) y media vocacional con planes de estudio, metodologías y estrategias alternativas y pertinentes para la población que comprende este acuerdo: los discapacitados, la población

16: CED España, CED Ricaurte; Localidad: 17: CED La Concordia; Localidad 18: CED Quiroga Alianza, CED Reino Holanda, CED Antonio Baraya, CED Alejandro Obregón, CED El Libertador, CED Molinos del Sur, CED Bravo Páez; Localidad 19: CED León de Greiff, Centro de Educación Diversificada (Cedid) Ciudad Bolívar, CED Confederación Suiza, CED Arborizadora Alta; Sin información: CED-Instituto Técnico Francisco de Paula Santander.

carcelaria, los menores infractores y contraventores y en libertad asistida, las trabajadoras sexuales, los vendedores ambulantes, indigentes y menores de calle, las madres comunitarias, los grupos étnicos y en general todos aquellos con necesidad de educación alternativa y de calidad.

Para cumplir con los objetivos del subsistema se asumieron como centros oficiales de educación de jóvenes y adultos (CEDA) establecimientos como las escuelas de educación para el hogar, los espacios de los centros oficiales donde se desarrollen los programas de los CEDA, los centros politécnicos de capacitación popular, las instituciones carcelarias, los centros de atención al menor infractor y contraventor y en libertad asistida, y los colegios oficiales de educación formal nocturna que adoptasen el proyecto. Igualmente, para las personas que no tenían posibilidad de acceder a los centros de adultos por causa de alguna limitación, se autorizó la creación de una red de tutoría telefónica y correspondencia para la prestación del servicio educativo formal, con profesores de la Secretaría de Educación adscritos al subsistema. Por otra parte, se propuso la conformación de un equipo técnico de investigación y desarrollo de educación de jóvenes y adultos, y la creación de un Programa de Formación de Educadores de Jóvenes y Adultos dirigido por la DIE-CEP. Según cifras oficiales del alcalde Castro, este programa benefició a 3.000 jóvenes y adultos desde su creación, lo que significa que atendió a menos del 4% de la población joven y adulta analfabeta de la ciudad (Castro, 1994: 92).

Otras políticas anteriores en el tema de alfabetización se dieron en el terreno de los currículos. Una de ellas fue la adopción, por Decreto 456 de 1993 (agosto 13), del plan de estudios del bachillerato de jóvenes y adultos, que estableció un eje curricular flexible con los componentes de formación para el desarrollo: sociopolítico, de pensamiento y comunicabilidad, de sensibilidad y dimensión estética, de ciencia y tecnología, y de efectividad y vida cotidiana (*Registro Distrital*, No. 781). El plan constaría de 3 ciclos de formación: fundamentación, profundización y perfeccionamiento. Se autorizó su desarrollo en los planteles de educación formal oficiales, privados, cooperativos, centros y comunidades de educación de adultos, instituciones carcelarias y organizaciones comunitarias. Igualmente se estableció la homologación del bachillerato de jóvenes y adultos con el bachillerato tradicional para facilitar la certificación y transferencias de estudiantes entre planteles educativos, según la siguiente tabla de equivalencias:

La adopción de un plan de estudios específicamente para Bogotá se inscribe en la tendencia de desconcentración y descentralización administrativa de la educación propuesta desde la Ley 24 de 1988 (febrero 11). Igualmente, por la adhesión a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos: "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" (Tailandia, 1990), suscrita por Colombia, que prescribió la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para cada persona, sea niño o adulto.

Tabla 6. Decreto 456 de 1993

Equivalencias para homologación plan de estudios del bachillerato de jóvenes y adultos					
Bachillerato de jóvenes y adultos	Bachillerato tradicional				
Ciclo de fundamentación					
Inicial (EFI)	Equivale a 5º grado de educación básica primaria				
Fase 1	Equivale a 6º grado de educación básica secundaria				
Fase 2	Equivale a 7º grado de educación básica secundaria				
Ciclo de profundización					
Fase 3	Equivale a 8º grado de educación básica secundaria				
Fase 4	Equivale a 9º grado de educación básica secundaria				
Ciclo de perfeccionamiento					
Fase 5	Equivale a 10° grado de educación media vocacional				
Fase 6	Equivale a 11º grado de educación media vocacional				

No obstante, el plan de bachillerato se derogó un año después por el Decreto 406 de 1994 (julio 7) que estableció y aprobó la "innovación educativa" para jóvenes y adultos en Santafé de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal). Fomentada en 1984 por Decreto nacional 2647 de octubre 24 (Diario Oficial, No. 36801), la innovación educativa en el caso de Bogotá consistió en la adecuación de un plan de estudios de primaria, secundaria y media vocacional, alternativo a la educación formal, destinado a la población joven y adulta en condiciones especiales. La Secretaría de Educación, a través de su División de Educación Comunitaria, quedó investida con las funciones de dirección, orientación, evaluación y reglamentación de las especificaciones de funcionamiento del programa (adecuación curricular, metodológica, evaluación, equivalencias, niveles, duración, etapas, admisión, usuarios, entre otras). Además, se creó el Consejo Permanente de Educación de Jóvenes y Adultos como órgano consultivo y asesor de criterios y políticas de funcionamiento de la innovación educativa. Esta medida buscaba ampliar las oportunidades educativas en todos los niveles de los sectores menos favorecidos de la ciudad, buscando el mejoramiento de su calidad de vida; igualmente se situó en el marco del ya mencionado Plan de Apertura Educativa 1991-199416.

Por su parte, dentro de las políticas tendientes al logro de la calidad educativa, sobresalió el Acuerdo 23 de 1993 (diciembre 30) que dictó medidas tendientes al mejoramiento de la calidad en los establecimientos educativos oficiales de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media vocacional (*Registro Distrital*, No. 821), resolviendo cuestiones sobre textos de enseñan-

Que se propuso integrar esfuerzos de organizaciones privadas e instituciones públicas para promover la educación de un millón de jóvenes analfabetos (Departamento Nacional de Planeación, 1991: 35).

za, adjudicación de cupos escolares y bienestar de los estudiantes en aspectos como transporte, salud y esparcimiento –cultura, deporte, recreación–. Además, se establecieron algunos cambios de índole curricular.

Respecto a los textos de enseñanza, se estipuló que ningún establecimiento podía exigir a sus estudiantes la adquisición de libros de texto de carácter obligatorio. Para suplir ese requerimiento se estableció que las bibliotecas escolares deberían contar con los ejemplares suficientes y con un mecanismo administrativo orientado a garantizar la prestación eficiente del servicio. Por su parte, la Secretaría de Educación debería destinar un 2% de las transferencias de la Nación para dotarlas con esos materiales y establecer anualmente un programa de adquisición de textos escolares, con base en una selección y evaluación de libros de texto establecidos por ella misma. Durante la dirección de Eduardo Barajas Sandoval (1992-1994), en la Secretaría de Educación no tuvo grandes repercusiones esta disposición, pero en la de su sucesor José Luis Villaveces Cardoso (1995-1998) se dotaron 103 bibliotecas básicas y bibliotecas aula.

La adjudicación de cupos escolares se dispuso, en el marco del espíritu democrático de igualdad de oportunidades y compromiso fundamental con la educación, por organismos colegiados y no por decisión unipersonal, alejada de los criterios político-partidistas, teniendo en cuenta la localidad de residencia y los méritos académicos de cada estudiante; no se podía negar el cupo escolar a un estudiante con los argumentos de bajo rendimiento escolar, pérdida del año académico o motivos disciplinarios diferentes a los que motiven la cancelación de matrícula. La Secretaría de Educación quedó encargada de elaborar, antes de terminar 1994, un estudio del cubrimiento escolar para distribuir los cupos mediante el establecimiento de áreas de influencia para cada establecimiento oficial; esto se convirtió en la base para la toma de decisiones en los programas de construcciones escolares. El estudio de cubrimiento no se desarrolló, pero el sistema de adjudicación de cupos sí, tanto que, entusiastamente, Jaime Castro señaló:

Mediante un programa complejo, que se basó en el manejo desconcentrado, descentralizado y democrático de la asignación de cupos para el sexto grado, por primera vez en la historia reciente de la educación en Bogotá una administración pudo eliminar el déficit crónico que se presentaba en el paso de la educación primaria a la secundaria (p. 94).

En términos de bienestar de los estudiantes, se delegó en la administración distrital la labor de preparar y presentar un proyecto de acuerdo ante el Concejo para establecer un sistema de subsidio para transporte de estudiantes que lo necesitasen. No obstante, esta propuesta no se realizó.

En el campo de la salud, se delegó en las secretarías de Salud y Educación del Distrito la realización anual de una evaluación del estado de nutrición

de los estudiantes de las escuelas oficiales de educación primaria y, tomando como base esos resultados, con la asesoría del Departamento de Bienestar Social, programar asesorías dietéticas para las familias de los niños que presentaran deficiencias nutricionales. Igualmente, se creó la tarjeta de salud escolar con el fin de que los portadores pudieran acceder de manera gratuita a los servicios de atención básica, hospitalización y cirugía en los establecimientos de la Secretaría de Salud. Esta última medida se desarrolló prontamente distribuyéndose tarjetas de salud a 500.000 estudiantes de los establecimientos educativos (Castro, 1994: 95); si se tiene en cuenta el total de matriculados (528.819), significaría que se benefició a alrededor de 94% de los estudiantes.

Además, se estableció el fomento de las actividades culturales y recreo-deportivas a través de la ejecución anual de un programa de promoción cultural, científica, recreativa, deportiva y ecológica en cada localidad; la organización de jornadas de cultura, recreación y deporte en los establecimientos educativos; el fomento de la visita de museos y centros culturales, garantizando el acceso gratuito a ellos y apuntando a que los estudiantes valoraran y utilizaran los espacios públicos; especialmente se estableció la coordinación de tareas entre las secretarías de Educación y Gobierno para evitar el funcionamiento de juegos de habilidad y destreza, máquinas o juegos electrónicos, en un área de influencia de diez cuadras alrededor de los colegios y escuelas distritales.

En el tema de currículos, el Acuerdo 23 de 1993 quiso fomentar la educación para el empleo proponiendo la realización de un programa de exploración vocacional y educación técnica que promoviera un esquema de educación diversificada, aumentando así en los bachilleres las posibilidades de acceso a un empleo. Además propuso la ejecución de un plan de dotación de establecimientos educativos oficiales de carácter técnico y la creación o conversión de establecimientos clásicos en técnicos, a través del establecimiento de un rubro específico para ello, no inferior al 10% del presupuesto de inversión física directa de la Secretaría de Educación.

Por otro lado, se fomentó la educación ciudadana mediante la incorporación de una cátedra integral de cívica y convivencia urbana en los establecimientos educativos oficiales, que involucró temas como derechos y deberes de los niños y de los ciudadanos; normas del proceso de descentralización y participación comunitaria; estudio del Código Distrital de Policía, el Código de Tránsito y el Código del Menor; geografía física y humana de Bogotá, y manejo y conservación del ambiente, proponiendo específicamente que los estudiantes sembrasen un árbol y lo protegiesen durante su vida escolar. De acuerdo con el informe de labores del alcalde Castro, el programa de cultura civil y formación de nuevos ciudadanos se extendió a la totalidad de las instituciones educativas distritales, realizándose capacitación de docentes y estudiantes e implementación del sistema de gobierno escolar; además, se suscribió un convenio con el Departamento Administrativo del Medio Am-

biente (DAMA) en el que los estudiantes participaron en la siembra de 30.000 árboles en la ciudad (Castro, 1994: 91, 93).

En sentido similar ya se habían dictado otras medidas; por ejemplo, el Decreto 597 de 1992 (octubre 6) declaró el Año de las Identidades Culturales en el Distrito Capital de Bogotá, entre el 12 de octubre de 1992 y el 12 de octubre de 1993, tiempo durante el cual se estableció la promoción y el desarrollo de programas encaminados al conocimiento y difusión de las diferentes formas y expresiones de las culturas que convivían en la ciudad. De igual forma, se proponía a la Secretaría de Educación Distrital la adopción de las medidas necesarias para incluir en el currículo de los ciclos básicos los conceptos que permitieran comprender y asimilar la diversidad étnica de la Nación y la riqueza y variedad cultural de la población en el Distrito Capital (Registro Distrital, No. 728). Esta medida se entiende mejor a la luz de los postulados de la Constitución Política de 1991¹⁷, de la conmemoración en 1992 de los 500 años del encuentro entre América y Europa y la declaración, por las Naciones Unidas, de 1993 como el Año Internacional de la Poblaciones Indígenas, ambas manifestaciones culturales que invitan a comprender la riqueza y variedad de la identidad nacional en la ciudad.

Por su parte, el Decreto 64 de 1993 (febrero 12), reconociendo a escuelas y colegios como instituciones sociales y espacios adecuados para la formación y desarrollo de los valores de la cultura civil –paz, justicia, democracia y libertad—, ratificó las medidas tomadas en el Decreto 120 de 1991 respecto a actos públicos y manifestaciones culturales (*Registro Distrital*, No. 751). Además, señaló que en la ceremonia de izada de bandera semanal en los establecimientos educativos del Distrito se debían entonar los himnos nacional y de Bogotá, estaría presidida por el rector del establecimiento educativo, con la participación de todos los educadores y estudiantes, sin exceder los 10 minutos de duración, y los encargados de izar y arriar los pabellones serían un maestro y un estudiante escogidos según los criterios del establecimiento educativo, no necesariamente por rendimiento académico sino reconociendo también las actitudes de civismo, cooperación, solidaridad o participación en actividades culturales y deportivas.

El plan de desarrollo Prioridad social, con miras a mejorar la calidad educativa en la ciudad, también se propuso el fomento de la investigación en educación y la profesionalización y actualización de los docentes. Con el Acuerdo 26 de 1994 (diciembre 10) se dio un gran paso en ese sentido ya que se creó el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pe-

¹⁷ En los artículos 7° y 8° el Estado reconoce, protege y defiende la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y sus riquezas culturales. El artículo 70 obliga al Estado a promover y fomentar el acceso a la cultura, entendida como fundamento de la nacionalidad.

dagógico (IDEP), como establecimiento público adscrito a la Secretaría de Educación Distrital, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa delegada en un consejo directivo y un director ejecutivo (Concejo de Bogotá, *Acuerdos* 1994).

Desde entonces el IDEP adquirió algunas de las funciones que hasta el momento había tenido a su cargo la DIE-CEP, como la dirección, coordinación, ejecución y difusión de los programas de investigación, evaluación del sistema educativo y perfeccionamiento profesional de los docentes; como también la articulación y promoción de las innovaciones educativas. Dos funciones que le fueron asignadas al nuevo ente y que no se habían contemplado hasta el momento fueron, por un lado, el diseño, producción y evaluación de textos de enseñanza asumiendo las competencias relacionadas con currículo y material educativo y, por otro lado, el establecimiento de políticas sobre formación, actualización y especialización docente, con la creación del Comité Distrital de Formación Docente. De lo que se derivó la supresión de la Dirección de Investigación para la Educación (DIE) y el Centro Experimental Piloto Distrital CEP (DIE-CEP); se dispuso además que tanto el personal como el edificio y los rubros presupuestales del DIE-CEP pasaran al nuevo instituto. Al año 2010 el IDEP continúa desarrollando proyectos que propenden al fomento de la cualificación docente y la investigación e innovación educativas en Bogotá; algunos ejemplos son:

- Programa de Formación Permanente de Docentes (PFPD) que durante sus primeros cinco años (1996-2000) formó alrededor de 2.000 docentes en investigación, innovación y actualización en el campo de la pedagogía (Torres e Isaza, 2000: 34, 104).
- Convocatorias públicas de investigación e innovación educativa de 1996 y 1999, en que financió 42 proyectos en temas como evaluación escolar, innovaciones y culturas contemporáneas, desarrollo de las áreas básicas de currículos, ambientes de aprendizaje, entre otros (IDEP, 1998; Martínez, s. f.). En 2009 celebró el Premio a la investigación e innovación educativa y pedagógica.
- Encuentros de investigadores, como los realizados en 1997: "La pedagogía del porvenir y su incidencia en la formación de un nuevo ciudadano", "El quehacer investigativo y la producción" y el "III encuentro de investigación educativa y desarrollo pedagógico en el Distrito Capital, educación y ciudad, un balance internacional".
- Publicación del magazín *Aula Urbana* y la revista *Educación y Ciudad* que desde 1997 difunden los programas e investigaciones adelantados por el IDEP y su comunidad académica.
- Elaboración de materiales audiovisuales de gran impacto para usarlos dentro y fuera del aula, como la serie de televisión *Francisco el Matemático* y la serie documental *Banderas en Marte*.

Atendiendo al proyecto de modernización de la gestión educativa, contemplada en el plan de desarrollo, se expidió el Acuerdo 8 de 1992 (septiembre 1) que estipuló la organización de una comisión de concejales y funcionarios administrativos para establecer las políticas que permitieran que en 1993 la Secretaría de Educación iniciara su reestructuración y contara con una orientación y política educativa adecuadas. También se dispuso la implementación y desarrollo de un estudio que concluyera con la instauración de una planta, de personal administrativo y docente, racional y eficiente que atendiese las demandas del sector educativo (Anales del Concejo, No. 21). Luego de los estudios realizados por la Oficina de Planeación y Asesoría Jurídica de la Secretaría sobre las bases reales de los requerimientos para el servicio de 1993, mediante Decreto 29 de 1993 (enero 28) se fijó y estableció la planta de personal docente del Distrito en 7.120 plazas (Registro Distrital, No. 749). La planta de personal administrativo de la Secretaría se fijó en 1.928 cargos, según quedó estipulado en el Decreto 46 de 1993 de febrero 8 (Registro Distrital, No. 749). La reestructuración de la Secretaría se realizó hasta 1995.

Plan de desarrollo Formar ciudad, 1995-1998

El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, 1995-1998, Formar ciudad, propuesto por la alcaldía de Antanas Mockus Sivickas, y adoptado por Decreto 295 de 1995 (junio 1), tenía el objetivo de llegar a la coexistencia viable y fértil entre el crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual, buscando la equidad y el progreso de todos los habitantes de la ciudad (*Registro Distrital*, No. 978).

El plan se estructuró con base en seis prioridades: cultura ciudadana, ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. Cada prioridad contó con una estrategia que organizó de manera confluyente proyectos de distintos sectores. Adicionalmente, para cada uno de los once sectores que comprendían la administración de la ciudad se estipuló la elaboración de políticas sectoriales que junto a las estrategias orientasen las acciones institucionales. Bajo la prioridad de progreso social, cuyo propósito era mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable de la ciudad facilitándoles el acceso a bienes y servicios básicos y debilitando el proceso de exclusión social, se ubicaron las estrategias en el sector educativo, proponiéndose la utilización de subsidios a la demanda, temporales y focalizados en educación; el mejoramiento de la calidad educativa articulando las actividades escolares con el entorno social, y la concentración de la atención educativa en la población con más altos índices de necesidades insatisfechas.

En lo referente a elaboración de políticas del sector educativo, se establecieron como objetivos generales, aún persistentes, el mejoramiento de la calidad de la educación, como fundamento principal del desarrollo ciudadano, y la ampliación de la cobertura buscando la meta de ciento por ciento para la educación preescolar y básica. Además, el fortalecimiento de las relaciones con el sector productivo como fundamento del progreso social y la productividad urbana; el desarrollo mediante la actividad educativa, la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor; el mejoramiento en el manejo de la información y de la comunicación como bases de la cultura ciudadana; la descentralización de la educación, el desarrollo del gobierno escolar y de las instituciones educativas para construir legitimidad institucional y propiciar mecanismos de estímulo para la competitividad de los educadores distritales.

Las políticas del sector educación a que refiere el plan Formar ciudad se trazaron en los planes de Descentralización del Sector Educación y Sectorial de Educación del Distrito para el periodo 1995-1998, ambos surgidos en respuesta a la Ley 60 de 1993 (agosto 13) mediante la cual se asignaron a las entidades territoriales las competencias de administración, planificación y asesoramiento técnico y financiero en los servicios de salud y educación, competencias asignadas en la Constitución Política de 1991 (*Diario Oficial*, No. 40987). La ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo fueron condicionantes para que los distritos pudiesen asumir sus competencias de autonomía administrativa y financiera del servicio público de educación. También la formulación y adopción de un Plan de cobertura, calidad, eficiencia y descentralización de los servicios educativos y un Plan Sectorial de Educación.

Precisamente el Decreto 843 de 1995 (diciembre 26) es la respuesta distrital a ese requerimiento, pues estableció y adoptó el Plan de Descentralización con el cual el Distrito Capital pretendía asumir la autonomía administrativa y financiera del sector educativo (Registro Distrital, No. 1079). Como objetivos del plan se trazaron la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad de la educación, el mejoramiento de las relaciones entre la educación, el mundo del trabajo y el cuidado del ambiente; el mejoramiento de la comunicación entre la ciudadanía y la Secretaría de Educación Distrital; la coordinación del proceso de descentralización en el Distrito, y el mejoramiento del desarrollo institucional de la Secretaría de Educación. Para cumplir tales objetivos se propusieron acciones como reestructurar y modernizar la Secretaría de Educación, asumir la administración y determinar la planta de personal administrativo y docente, conformar una red integrada de participación ciudadana, montar y actualizar el sistema de información educativa, implementar los Cadeles y, finalmente, incorporar los centros experimentales piloto, el Fondo Educativo Regional, la oficina de escalafón y los establecimientos educativos a la estructura administrativa distrital.

En el periodo del plan Formar ciudad se dio forma y presupuesto propio para el proyecto de modernización de la Secretaría de Educación (MOSE); se calcula que el 0,3% (\$907.066.000) del presupuesto total asignado a la SED entre 1995 y 1997 se destinó a la adecuación de espacios de trabajo y áreas de servicio, a la adquisición de equipos tecnológicos, sistemas de comunicación, y capacitación del personal en su uso (Villaveces, s. p.). En cuanto a la meta de reestructuración de la SED, un primer intento se dispuso en el Decreto 842 de 1995 (diciembre 26), mediante el cual se reconfiguró orgánicamente (ver gráfico 3), actualizando su misión y asumiendo las funciones que se le habían asignado en la Ley 60 de 1993, el Acuerdo 23 de 1993 y la Ley 115 de 1995 o Ley General de Educación¹⁸ (*Registro Distrital*, No. 1079). De esa forma la Secretaría de Educación quedó investida con las siguientes funciones:

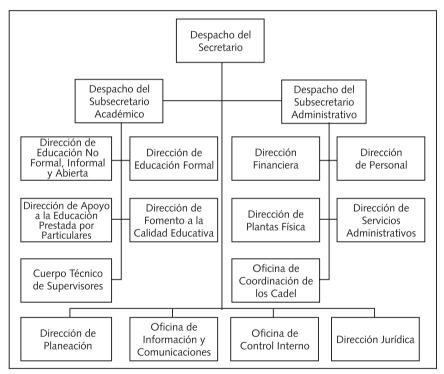


Gráfico 3. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación según Decreto 842 de 1995 (diciembre 26).

- a) Velar por la calidad y cobertura de la educación en el Distrito Capital.
- b) Establecer las políticas, planes y programas distritales de educación.

¹⁸ La Ley 115 de 1994 asignó las funciones de gestión de planta de personal docente y administrativo, entre otras, convocando a concursos, realizando nombramientos, traslados, permutas, sanciones y encargos de directivos y docentes.

- c) Organizar el servicio educativo estatal de acuerdo con las prescripciones legales y reglamentarias sobre la materia y supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y particulares.
- d) Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos.
- e) Diseñar y poner en marcha los programas que se requieren para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación.
- f) Realizar los concursos distritales para el nombramiento de personal docente y directivos docentes del sector estatal.
- g) Programar las acciones de capacitación de personal docente y administrativo distrital.
- h) Prestar asistencia técnica a las localidades que la soliciten, para mejorar la prestación del servicio educativo.
- i) Aplicar los incentivos y sanciones a las instituciones educativas, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de calidad y gestión.
- j) Aprobar la creación y función de las instituciones de educación formal y no formal.
- k) Consolidar y analizar la información educativa y remitirla al Ministerio de Educación Nacional.
- Establecer un sistema distrital de información educativa en concordancia con lo dispuesto en los artículos 148 y 75 de la Ley General de Educación.

Al año siguiente la Secretaría se reestructuró nuevamente por Decreto 443 de 1996 (julio 8); en líneas generales conservó la estructura orgánica precedente, cambiando la denominación de las direcciones por coordinaciones generales y creando algunos órganos como la Coordinación general de Control Disciplinario encargada de adelantar las investigaciones y procesos disciplinarios de funcionarios públicos; la Coordinación general de Sistemas designada para gestionar, asesorar y actualizar a la Secretaría en lo relacionado con informática y sistemas de información; la oficina de atención al usuario facultada para recibir y tramitar las quejas y reclamos sobre la Secretaría o sus funcionarios, y, dentro de la Coordinación general de Personal, se asistió a la creación de las divisiones de personal docente, personal administrativo y nóminas y liquidaciones (ver gráfico 4). Así mismo, a la Secretaría se le asignaron otras funciones: dirigir y coordinar el control y evaluación de la calidad de la educación, siguiendo los criterios establecidos por el Ministerio de Educación; evaluar el servicio educativo prestado en el Distrito, y aplicar los incentivos y sanciones a las instituciones atendiendo a los resultados de las evaluaciones de calidad y gestión (Registro Distrital, No. 1204).

En 1997, por Decreto 1236 del 29 de diciembre, se reestructuró de nuevo la Secretaría de Educación; conservando las mismas funciones, se le adhirieron nuevos órganos administrativos, como la Coordinación general de

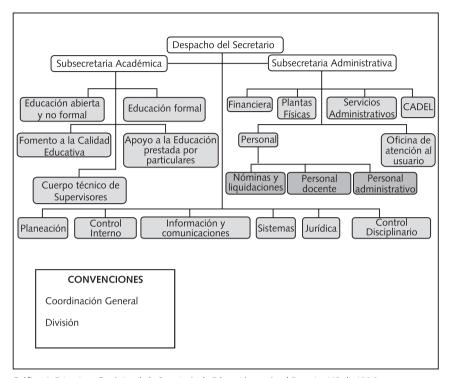


Gráfico 4. Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación según el Decreto 443 de 1996

responsables de proyectos, creada con la finalidad de atender a la gestión y desarrollo de los proyectos propuestos en el Plan Sectorial de Educación, y la Coordinación general de apoyo a la comunidad educativa, cuyo objetivo fue fomentar la participación e integración de la comunidad educativa –docentes, directivos docentes, administrativos, padres de familia, estudiantes y sector productivo–. Por otra parte, se creó la División Académica de escalafón docente, dependiente de la Coordinación General de Fomento a la Calidad Educativa, y la antigua Coordinación general de Cadel pasó a denominarse Oficina, bajo la cual se agruparon los Centros Administrativos de Educación Local (ver gráfico 5) (Alcaldía Mayor de Bogotá, *Régimen legal*).

Otra de las medidas propuestas por el plan de descentralización, el establecimiento de una planta de personal administrativo y docente del Distrito, ya se había verificado en 1993, sumándose en 1995 718 plazas docentes con la "planta incremental de Ciudad Bolívar" y en 1997 1.500 plazas más, con lo cual la planta de personal docente distrital pasó a 9.338 plazas en 1998 (Villaveces, s. p.).

El proyecto de Red Integrada de Participación Ciudadana (REDP) consistió en extender las tecnologías de información y comunicación (TIC) al aula y así poner la información mundial a disposición de docentes, estudiantes y padres de familia. Los objetivos del proyecto fueron ambiciosos:

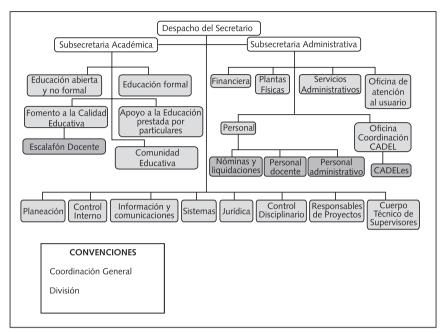


Gráfico 5. Estructura Orgánica de la Secretaría de Educación según el Decreto 1236 de 1997

dotación de salas de informática a 1.000 centros educativos distritales, con 16 puestos multimedia cada una, interconexión entre centros educativos y actualización de 5.786 docentes. No obstante, en 1997 se encontraban apenas realizando el concurso internacional de méritos, por 25 millones de dólares, para construcción de equipos, instalación y manejo de la REDP. Respecto al montaje y actualización del Sistema de Información Educativa (INFO), que se constituyó en un instrumento para el control de la gestión y evaluación de la educación distrital, no se dieron avances significativos; esta labor se dejó para el siguiente periodo de gobierno (Villaveces, s. p.). El proyecto de Centros Administrativos de Educación (Cadel), que implicaba la construcción, adecuación y dotación de espacios físicos y asignación del recurso humano para su funcionamiento institucional, y la definición de procesos administrativos a desconcentrarse en los Cadeles, tampoco tuvo ejecución real hasta 1997, pues en este proyecto tan solo se invirtió un 1% del presupuesto total ejecutado por la SED.

El otro requerimiento dispuesto en la Ley 60 de 1993, el Plan Sectorial de Educación, se adoptó mediante Decreto 844 de 1995 (diciembre 26), plasmándose las acciones y recursos necesarios para lograr las metas en ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de educación (*Registro Distrital*, No. 1079). Los objetivos del Plan Sectorial se enmarcaron dentro de los propuestos en el plan de desarrollo Formar ciudad y son los mismos estipulados en el Plan de Descentralización. Se presupuestó para su

desarrollo un costo cercano al billón de pesos, financiado con recursos del Distrito, del situado fiscal y otras fuentes. Al finalizar 1997 se habían ejecutado \$907.066.000, cifra que estaba dentro del presupuesto planeado (Villaveces, s. p.)

Las metas dispuestas en el plan eran muy ambiciosas; sobresalían:

- Capacitación: 200 docentes y padres de familia en manejo de las discapacidades físicas, sensoriales, mentales y cognitivas; 200 docentes dinamizadores de la información educativa cada año; 1.224 docentes de secundaria de Ciudad Bolívar en diferentes aspectos.
- Proyectos educativos institucionales: apoyar la formulación de 1.707 proyectos, fortalecer 20 proyectos enfocados en la tecnología de la educación media.
- Dotación de establecimientos: centros educativos de las localidades 2 y 11 con laboratorios, bibliotecas, ayudas educativas, equipos e implementos para educación estética; cubrían 2.050 estudiantes, y 20 instituciones con bibliotecas escolares; creación de centros de informática en las instituciones que se vinculan al programa de informática educativa, dotando con aulas de informática 200 centros educativos; dotación con recursos físicos a 400 aulas de grado cero, por año.
- Infraestructura: adecuación y dotación de 280 canchas deportivas, construcción y dotación de 350 nuevas canchas deportivas; construcción de 35 centros educativos, 125 aulas y 25 laboratorios para planteles educativos.
- Cobertura: realización de 190 convenios con colegios oficiales y escuelas para el fortalecimiento y universalización de la escuela básica primaria; ampliación en un 5% de la cobertura en educación secundaria; nombramiento de nuevos docentes para cubrir la demanda ocasionada con la creación de nuevos cursos.

Además, el Plan Sectorial trazó otros fines, pero en líneas de acción más específicas, como: la atención y protección de mujeres e infantes; salud y educación en la población con necesidades básicas insatisfechas; aumento de la conciencia ciudadana ambiental, de la capacidad de concertación y solución de conflictos, de la capacidad de planeación y control, y del cumplimiento de las normas de convivencia; por último, fortalecimiento de la administración local. Para alcanzar esas metas se plantearon 48 proyectos¹⁹ enmarcados en

¹⁹ Los proyectos Desarrollo infantil o a 5 años y apoyo pedagógico a madres comunitaria, Alfabetización de adultos, Dotación de establecimientos técnicos y conversión de clásicos, Pefadi 5-17 años, Apoyo al desarrollo educativo del Sumapaz, Construcción y adecuación de aulas, Renovación de material didáctico secundaria, todos incluidos en el Plan Sectorial de Educación 1995-1998, no se describen por cuanto no se encontró evidencia de su realización o por lo menos de su estudio. Los proyectos Red integrada

las cinco estrategias del Plan de desarrollo distrital Formar ciudad (Cultura ciudadana en educación, Mejoramiento del ambiente, Progreso social, Legitimidad institucional y Productividad urbana), desarrollados a continuación.

Entre los proyectos que ejecutaron medidas relacionadas con el tema de infraestructura se contaron: Construcción y ampliación de establecimientos educativos (CONE), trazado dentro de la estrategia de Progreso Social; su objetivo fue atender los requerimientos impuestos por el enorme crecimiento demográfico de Bogotá y ofrecer educación al 100% de los niños de los niveles o a 11°, construyendo nuevos planteles o ampliando los existentes. Aunque no fue posible establecer cuántas plantas físicas se construyeron y cuántas se ampliaron durante 1995 y 1998, se puede deducir que el crecimiento significativo fue en los establecimientos de educación secundaria y media vocacional, partiendo del número de establecimientos oficiales que atendían la demanda en los diferentes niveles educativos (ver tabla 7).

También en la línea de Progreso Social, se ubicó Desarrollo y mejoramiento del hábitat escolar (HAES) como proyecto que pretendió mejorar el ambiente físico de las instituciones escolares a través de la adecuación, dotación y mantenimiento de aulas, espacios comunes, zonas recreativas, zonas verdes; así se favorecía la creación de ambientes adecuados para el desarrollo del servicio educativo. En 1995 se realizaron 89 obras que beneficiaron a 60 edificaciones destinadas a básica primaria y 29 a educación secundaria; en 1996, 192 obras que beneficiaron a 138 planteles de educación primaria y a 52 de educación secundaria; en 1997 se planearon 123 proyectos, de los cuales se contrataron 91 (Villaveces s. p.).

Tabla 7. DANE, Boletín de Estadística No. 579.

Establecimientos oficiales de educación preescolar, primaria, secundaria y media vocacional					
	1995	1996	1997	1998	% crecimiento
Preescolar	729	840	885	971	33%
Primaria	934	928	942	1034	11%
Secundaria y media vocacional	369	418	425	517	40%

Por su parte, los proyectos tendientes a ampliar la cobertura educativa se ubicaron bajo la estrategia de Progreso Social, así:

de participación ciudadana, Modernización de la Secretaría de Educación, Reestructuración de la Secretaría de Educación, Cadel, Montaje y actualización del sistema de información educativa, Cultura y capacitación del control interno, y Creación de plazas docentes, incluidos en Plan Sectorial 1995-1998, se describieron en el segmento del Plan de Descentralización aprobado por Decreto 843 de 1995 (diciembre 26).

El proyecto Creación y puesta en marcha de la educación inicial (GRAO) buscaba la cobertura 100% en el nivel preescolar construyendo y dotando aulas, nombrando docentes especializados y capacitando los existentes. El crecimiento de 60% de matrícula fue significativo en el sector oficial frente a un menguado 15% del sector privado. No obstante, el objetivo 100% en cobertura aún estaba muy distante pues la población objetivo del nivel preescolar para 1998 se calculaba en mucho más de 243.923 niños entre 3 y 6 años²⁰, mientras que Bogotá atendió alrededor del 72,4% (ver tabla 5).

Como respuesta al Acuerdo 31 de 1992, que estableció la gratuidad de la educación en los establecimientos oficiales del Distrito que atendían la educación básica, se desarrolló el programa Reposición de fondos de servicios docentes y fondos escolares (REFO) situando, en cuentas bancarias abiertas por los planteles educativos, los dineros que remplazaron la matrícula para su sostenimiento y administración de los mismos; la tabla 8 resume los recursos asignados y los estudiantes beneficiados.

Tabla 8. Villaveces

Reposición de fondos de servicios docentes y fondos escolares						
Año	Estudiantes beneficiados	Presupuesto				
1995	132.377	\$ 900.000.000				
1996	178.027	\$ 1.994.000.000				
1997	210.000	\$ 2.743.000.000				

En igual sentido se situó el Subsidio a la demanda (SUDE), un proyecto de estímulos para la ampliación de la cobertura o de subsidio a la demanda, entregado a las instituciones educativas privadas y estatales que ampliasen su servicio a la comunidad educativa permitiendo que niños y jóvenes de los estratos uno y dos accediesen al sistema educativo. El programa fue cofinanciado por el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Educación. Entre 1996 y 1997 arrojó los siguientes resultados:

²⁰ Dato estimado según las proyecciones de población para Bogotá, basadas en el Censo Poblacional de 1993, tomando solamente los datos de proyección de población en las edades simples de 5 y 6 (DANE, Santafé de Bogotá).

Tabla 9. Villaveces

Resultados del proyecto de subsidios a la demanda 1996 y 1997							
	1996			1997			
	No. estableci- mientos	No. estu- diantes	Costo	No. estableci- mientos	No. estu- diantes	Costos	
Establecimientos públicos	70	10.146	\$ 1.545.489.400	257	38.746	\$ 5.903.921.700	
Establecimientos privados	35	5.394	\$ 1.762.219.800	64	12.692	\$ 5.293.356.700	
Total	105	15.540	\$ 3.307.709.200	321	51.438	\$11.197.278.400	

Otro de los proyectos que propendían al aumento de la cobertura en educación básica fue el de Fortalecimiento y universalización de la educación básica (FUEB) que estableció la capacitación de docentes, dotación de material de enseñanza, textos y útiles escolares, y la realización de eventos pedagógicos y publicaciones.

El Subsidio a madres jefes de hogar (MAJE), destinado a apoyarlas para que sus hijos pudiesen asistir a los establecimientos educativos y recibir el servicio, pretendía igualmente ampliar la cobertura y estimular la permanencia de los estudiantes. Con fondos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Educación, entre 1995 y 1997 se invirtió alrededor del 0,06% del presupuesto total de la SED (Villaveces, s. p.).

Específicamente, el Plan de atención de coberturas (Paces) fomentó el acceso y permanencia de los estudiantes del nivel secundaria en el sistema educativo, supliendo el déficit de cupos en el sector oficial, y subsidiando becas a los estudiantes de estratos 1 y 2 en establecimientos privados. Desde 1992 el Icetex administraba los recursos y los distribuía, pero en 1997 la Secretaría se encargó de gestionar los 15.000 subsidios de jóvenes que cursaban 6° a 11° en 392 planteles educativos privados. El pago de las becas ascendió a \$841.844.903; el 80% lo asumió la Nación y el restante 20% el Distrito Capital (Villaveces, s. p.)

Entre 1996 y 1998 el crecimiento de matrícula en educación preescolar fue del 21% en el sector oficial y decreció en un 57% en el privado; en educación primaria el sector oficial creció 15% y el sector privado 17%; en educación secundaria y media vocacional la matrícula creció en 17% tanto en el sector oficial y el no oficial (ver tabla 5). Basándose en las estadísticas, podría argumentarse que la cobertura 100% en educación primaria llegó en 1998 cuando se atendieron 593.877 estudiantes entre 7 y 11 años, cifra que superó las estimaciones poblacionales de 578.138 niños en este rango de edad para el mismo año. En educación secundaria la cobertura se ubicó alrededor del 98% atendiendo a 433.686 estudiantes de 12 a 15 años, de los 441.787 estimados. Por su parte, la cobertura en educación media vocacional se calculó en alrededor

del 73%, es decir, que se atendió a 161.799 jóvenes de 16 y 17 años, de los 221.517 estimados como población de esta edad, en Bogotá en 1998 (Villaveces, s. p.; DANE, *Santafe*, p. 37).

Por otra parte, se creó el proyecto Alfabetización y posalfabetización (ALPO), que pretendía reducir el analfabetismo en la ciudad y fomentar la relación con el trabajo, ofreciendo oportunidades educativas a adultos en campos como el artístico, laboral o académico. El servicio en sí lo prestaban instituciones de educación privadas; la labor de la Secretaría se dirigió a controlarlos, orientarlos y establecer acuerdos y compromisos para mejorar el servicio.

Para apoyar la atención a la población discapacitada se trazó el proyecto Educación especial 5 a 12 años (EDES), que pretendió integrar esta población al servicio público de educación no formal, en establecimientos públicos y privados. Para tal fin se establecieron acciones como el desarrollo e identificación de centros que trabajasen en procesos de integración académica y social de población con limitaciones, apoyándolos mediante formación especializada, materiales didácticos y equipos de trabajo. Estos proyectos, que contemplaban la integración de la población que no se consideraba en edad u objetivo directo del sistema educativo tradicional, en resumen se dejaron en manos del sector privado; sorprende incluso que la alfabetización, que antaño era preocupación del sector público, también entrara en la misma lógica.

Entre los proyectos cuyo objetivo era fomentar la cualificación docente se situó Capacitación de docentes y directivos docentes (CADO), enfocado a fomentar la cualificación docente; específicamente, en 1996 se contrataron 10 Programas de formación permanente de docentes (PFPD) con instituciones de educación superior y ONG. Por otro lado, se apoyó la participación de docentes y directivos en seminarios, coloquios, congresos nacionales e internacionales (Villaveces, s. p).

Con el objetivo de actualizar la gestión tanto de la Secretaría de Educación como de las instituciones educativas oficiales del Distrito se plantearon proyectos como:

Proyecto educativo institucional para Santa Fe de Bogotá (PEIS) con miras a apoyar a las instituciones educativas distritales en la elaboración de estos proyectos de vida institucional para que respondiesen a sus propias necesidades y expectativas. Cimentado en la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, que permitió a las instituciones educativas lograr autonomía en su gestión, la Secretaría de Educación se enfocó en la asignación de recursos para investigación, elaboración, implementación y evaluación de PEI a 400 instituciones educativas oficiales, aunque muy lejos de la meta inicial de 1.107 proyectos. Igualmente realizó y apoyó eventos de socialización de experiencias y avances en el desarrollo de PEI, como el Foro Educativo Distrital y el Congreso de Directivos Docentes (Villaveces, s. p.).

Un aspecto sobresaliente de la Constitución Política de 1991 fue la insistencia en la participación ciudadana en la mayor cantidad de espacios posibles, argumento retomado por la Ley 115 de 1994 que estableció la participación tanto de padres de familia como de estudiantes en los destinos de las instituciones educativas a través del gobierno escolar. Una respuesta a esa disposición fue el proyecto Desarrollo de asociaciones de padres de familia (DAPF), que a través de la asignación de recursos, capacitación de padres de familia y docentes, realización de eventos locales y distritales, pretendió promover el desarrollo de estos cuerpos de participación. El proyecto Líderes juveniles (LIJU) hizo lo suyo con la capacitación, socialización y construcción de redes sociales en el gobierno escolar, además midiendo y evaluando la participación juvenil en estas agrupaciones (Villaveces, s. p.).

A través del proyecto come de producción, dirección y difusión de actividades educativas en los medios de comunicación se pretendía la divulgación de la actividad académica y administrativa de la Secretaría de Educación en los medios masivos de comunicación. En respuesta a ello se produjeron y transmitieron, con ayuda del canal de televisión Señal Colombia, episodios de un programa de televisión institucional denominado Asunto de Todos, mediante el cual la comunidad educativa expresó sus opiniones, dudas y deseos sobre la educación que recibían y querían en la ciudad. Además, se comenzó la edición de la revista *Logos* con información de la gestión administrativa y académica de la Secretaría y sus instituciones educativas (Villaveces, s. p.).

Por otra parte, se planteó el proyecto Centros politécnicos de capacitación popular, creados en el Acuerdo 31 de 1992, cuyo objetivo era abrir espacios no tradicionales para el desarrollo de alternativas educativas que maximizaran las posibilidades laborales de la población joven mayor de 15 años y adultos. Las acciones a realizar entre 1995 y 1997 se enfocaron en la dotación de talleres, mantenimiento de equipos y herramientas, construcción y mantenimiento de espacios físicos adecuados, y contratación del personal calificado necesario (Villaveces, s. p.).

En sentido similar, se encontró el proyecto de Modernización de la unidad educativa (Cemdizob), que agrupaba los colegios distritales que recibían gratuitamente los servicios de desarrollo de programas académicos de grados 10° y 11° del Centro Administrativo de Servicios Docentes(CASD). El plan de modernización incluyó la capacitación de los docentes del CASD y los consejeros académicos del Cemdizob, la modernización de su plan de estudios, la contratación de asesoría para la conformación de su PEI, y la dotación con material educativo y servicios públicos.

En el área de currículos se trazaron proyectos que pretendían integrar nuevas temáticas al aula de clase, entre ellas el cuidado del ambiente, la prevención de la violencia intrafamiliar y de la drogadicción y la capacitación en informática. La incorporación del tema ambiental a la educación básica,

incluida en la Ley 115 de 1994, adquirió una importancia excepcional con la formulación de tres proyectos: Plan masivo de educación ambiental, Escuela como núcleo de educación ambiental (EDUA) y Agenda ambiental para Sumapaz (AMSU). Los proyectos planearon acciones como la realización de seminarios de formación ambiental y talleres de sensibilización en relación con la naturaleza dirigidos a estudiantes y docentes; el apoyo económico a las instituciones educativas que implementen proyectos ambientales escolares; la elaboración de material divulgativo, y prestación de asesorías que fomentaran la elaboración de proyectos ambientales escolares. Específicamente, y teniendo en cuenta que la localidad 20 -Sumapaz- representaba el 51% del territorio del Distrito, era eminentemente rural, biodiversa y con gran potencial hídrico, se estableció un componente de educación ambiental y agropecuario singular para ella; se planteó la elaboración y divulgación de un documento de las características ambientales de la localidad, la implementación de un proyecto de mejoramiento de la eficiencia térmica en la Escuela Distrital Erasmo Valencia, el asesoramiento a docentes en gestión ambiental para la elaboración de proyectos, currículos y planes de estudio que abarquen los componentes agropecuario y ambiental.

Otras temáticas incluidas en la agenda educativa de la ciudad fueron la violencia intrafamiliar y la drogadicción; en ese sentido, se trazaron dos proyectos para su atención: Promoción juvenil y prevención de la drogadicción (PDRO) y Núcleos de educación familiar (NEFA). NEFA se propuso prevenir los factores de violencia y fomentar la conservación de la familia a través de la realización de actividades de capacitación, seminarios, encuentros locales y distritales con núcleos familiares, la realización de acciones educativas a través de los medios de comunicación, afiches, publicaciones, entre otros. PDRO, tendiente a la prevención de la drogadicción y el alcoholismo, planeó la realización de seminarios, talleres y asesorías y la distribución de material didáctico sobre uso y abuso de alcohol y sustancias psicoactivas, así como la promoción y realización de eventos culturales, deportivos, ecológicos.

Por otra parte, se encontró el proyecto Dotación de computadores a centros educativos y capacitación en informática educativa (INED-DCOM), destinado a gestionar la adquisición, entrega e instalación de aulas de informática y formar docentes en los usos de la tecnología y comunicaciones instaladas. Además, el programa Nuevas estrategias para el bachillerato nocturno (BANO), que pretendía desarrollar la educación nocturna en la ciudad, propuso la realización de un estudio que estableciese el tipo de población que cubriría, las necesidades específicas, el currículo académico a desarrollar, las zonas e instituciones donde se prestaría el servicio, entre otros.

Entre los proyectos tendientes a fomentar la calidad educativa se ubicaron algunos de dotación de instituciones educativas y otros de mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes:

La dotación de instituciones educativas y culturales con muebles, textos, útiles y material de enseñanza redunda en el mejoramiento de la calidad del servicio educativo. El programa Pupitres, equipos y laboratorios (PUPI) coordinó la adquisición de mueblaje y control de su distribución. Por otra parte, en el proyecto Sistema metropolitano de bibliotecas (SIMB) se planearon y diseñaron 32 bibliotecas públicas y centros de documentación con miras a mejorar la calidad de la prestación del servicio de información y ampliar la red de bibliotecas en la ciudad. Este sistema fue el predecesor de la Red capital de bibliotecas públicas (Bibliored) ya que agrupaba una serie de bibliotecas locales y de barrio.

De los proyectos que pretendían mejorar la calidad del servicio educativo facilitando la permanencia de los estudiantes y evitando su deserción, se reseñan varios que propenden al progreso de la calidad de vida de los estudiantes, algunos dispuestos en el Acuerdo 23 de 1994. El proyecto Subsidio escolar de transporte (TRAE) pretendía brindar transporte a los estudiantes que vivían a gran distancia de su institución educativa; en 1997 se encontraba en planeación. El proyecto Oportunidades a jóvenes (OJOV) pretendía la realización de actividades lúdicas, científicas, ecológicas y recreativas que ayudasen a los jóvenes a desarrollar sus capacidades y a utilizar eficientemente su tiempo libre. El Suministro de alimentos (SUMA) presupuestó beneficiar con refuerzos alimenticios y almuerzos a la población de los grados o a 3° con deficiencias nutricionales. Finalmente, el programa de Pólizas de seguros de vida y lesiones personales (POPS), heredado de la alcaldía de Jaime Castro, en 1997 cubrió 600.000 estudiantes según datos del secretario Villaveces Cardoso.

En sentido similar se situó el proyecto de carácter interinstitucional Desarrollo de ciudadanos 2001: hacia una escuela para la nueva ciudadanía (CIUD), cuyo objetivo fue el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes de 10 instituciones educativas distritales de la localidad de Bosa²¹, mediante 6 subproyectos: salud, desarrollo sociofamiliar, arte y expresión, educación física, recreación y deporte, formación ciudadana y desarrollo del conocimiento. En dicha labor se involucraron instituciones como la Secretaría de Salud, el Instituto de Bienestar Familiar, la Universidad Pedagógica Nacional, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, entre otras.

Plan de desarrollo Por la Bogotá que queremos, 1998-2001

El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D. C., 1998-2001, Por la Bogotá que queremos, se adoptó por

Instituciones educativas distritales Carlos Albán Holguín, José María Carbonell, Charles de Gaulle, Humberto Valencia, Los Laureles, Los Naranjos, Llano Oriental, Paulo VI, Nueva Granada y Porfirio Barba Jacob.

Acuerdo 6 de 1998 (mayo 30) en la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño (*Registro Distrital*, No. 1674); se trazó el objetivo de generar un cambio en la manera de vivir de los ciudadanos, haciéndolos conscientes de su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico, situación que haría de Bogotá una ciudad viable y con proyección, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El plan de desarrollo se estructuró en siete prioridades: Desmarginalización, Interacción social, Ciudad a escala humana, Movilidad, Urbanismo y servicios, Seguridad y convivencia y Eficiencia institucional; a su vez, estas contaron con sus respectivas estrategias, programas y metas. Las políticas públicas de educación se plantearon bajo las prioridades de Desmarginalización e Interacción social.

La prioridad de Desmarginalización se planteó para elevar la calidad de vida de la población de los barrios con deficiencias de infraestructura física y servicios sociales, para lo cual se trazó la estrategia de intervención en el entorno público a través del equipamiento físico y social de los sectores cuya marginalidad estaba marcada por las condiciones de su entorno deteriorado. En ese sentido, se estableció el programa Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social que, entre otras cosas, buscó el desarrollo de la infraestructura de los servicios sociales y la ampliación de su cobertura, entre ellos la educación, para atención de la población más vulnerable; especial atención mereció la población entre o y 6 años, proponiéndose la reestructuración del modelo de atención de la población infantil. Por otra parte, se previó la creación de cupos educativos; las medidas propuestas versaron entre la construcción de más establecimientos y la suscripción de convenios con entidades sin ánimo de lucro para que los niños y jóvenes asistieran a centros educativos cercanos a sus sitios de vivienda. Las metas trazadas fueron ambiciosas; por ejemplo, crear 70 mil cupos educativos para los estratos 1 y 2, construir 51 establecimientos, ampliar la jornada en 100 instituciones educativas ubicadas en estratos 1 y 2, complementando con espacios culturales: teatros, parques, museos...

La prioridad de Interacción social, que pretendía mejorar la calidad y ampliar la cobertura en la oferta de los servicios sociales, entre ellos el de educación, planteó como estrategia garantizar el acceso a la educación en condiciones de equidad y fomentar la calidad en la prestación de este servicio, ya que estos son factores que propician el desarrollo del potencial humano, elevan la calidad de vida y construyen una sociedad mejor y más productiva. El programa de Mejoramiento de la calidad de educación propuso, entre otras políticas, el mejoramiento del ambiente escolar a través de la modernización de la infraestructura y la dotación de las instalaciones educativas; la aplicación de pruebas de medición del logro educativo a las instituciones y realización de seguimiento y apoyo a aquellas con resultados inferiores; la

capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar; la culminación del proyecto Red integrada de participación ciudadana (REDP); el fomento de las escuelas de formación para adultos, "escuelas hogar"; la utilización intensiva de los espacios públicos y medios de comunicación con actividades recreativas, deportivas y culturales, para ampliar las oportunidades educativas más allá de la jornada escolar; la articulación de la educación media con los requerimientos del sector productivo y de la educación superior; el fomento del acceso de la población de escasos recursos a la educación superior a través de la creación del fondo de financiación para la educación superior; el fortalecimiento de la Universidad Distrital como universidad pública al servicio de los habitantes del Distrito; finalmente, el establecimiento del Plan distrital de ciencia y tecnología que reuniría la política pública de investigación y aplicación del componente científico-tecnológico de Santa Fe de Bogotá en todos los niveles del ciclo educativo. Las metas del programa consistieron en apoyar a 350 establecimientos educativos de bajo logro educativo, construir 8 centros de apoyo didáctico a la educación media, ampliar 30.000 cupos en estratos 1 y 2, crear el fondo de financiación de la educación superior para bachilleres de estratos 1 y 2, entre otros.

Además de las políticas planteadas en las prioridades y sus programas, el plan de desarrollo Por la Bogotá que queremos fijó cinco megaproyectos, uno de ellos relacionado estrechamente con el sector educativo: el Sistema distrital de bibliotecas. Ese megaproyecto programó la construcción de cuatro bibliotecas bien dotadas en zonas estratégicas de la ciudad y el fortalecimiento e integración con las bibliotecas del Sistema metropolitano de bibliotecas distritales existente en el momento. La idea de un sistema de bibliotecas se inscribió en el propósito general del Plan de mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos, pues la filosofía del megaproyecto era que estos espacios fueran más asequibles a la gente, pusieran a disposición de la comunidad oportunidades de aprendizaje en un ambiente estimulante y se constituyeran en verdaderos centros de actividad cultural.

Aparte de lo expuesto, el plan de desarrollo trazó la Política sectorial de educación, que se orientó, por un lado, a elevar la calidad de la educación básica buscando la formación de personas competentes y responsables y, por otro lado, a asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de la población de escasos recursos a través de una distribución más equitativa de los recursos estatales. Como se observa, la *calidad* de la educación y la *equidad* en el acceso y permanencia en la misma, conceptos asumidos en el discurso del mundo globalizado, son componentes esenciales de la política educativa. También forman parte de la política sectorial la búsqueda de la eficiencia de las instituciones del sector –SED y establecimientos educativos–, centrando la planeación y evaluación del servicio educativo como funciones de la Secretaría, y promoviendo la dotación con recursos y autonomía a las

organizaciones escolares para que puedan responder por los resultados de la acción educativa. Efectivamente el Plan sectorial de educación 1998-2001 se ancló en esos propósitos y planteó varios programas agrupados en las áreas estratégicas de Equidad, Calidad y Eficiencia.

El área de Equidad tuvo como objetivo integrar al sistema educativo a todos los niños y jóvenes de estratos uno y dos, entre los 5 y 17 años, como también el fomento de su permanencia, para lo cual se plantearon medidas como la apertura de nuevos cupos y el apoyo directo a instituciones y estudiantes. El programa de Ampliación de cobertura planteó estrategias como el aprovechamiento de la capacidad instalada, la suspensión de las comisiones docentes en instituciones privadas, la construcción de nuevos colegios en zonas de requerimiento apremiante, y la adjudicación de subsidios a la demanda a instituciones educativas privadas que vincularan niños de estratos uno y dos. El programa de Focalización de los recursos del Estado hacia la población de menores ingresos, como su nombre lo indica, se trazó para adjudicar de manera "equitativa" los recursos de sostenimiento a las instituciones educativas, teniendo en cuenta el tipo de población atendida, el rendimiento académico y el nivel socioeconómico; también la adjudicación de subsidios para transporte y alimentación a los estudiantes de estratos uno y dos²². Para conocer el estado real de la oferta educativa, la Secretaría de Educación adelantó un estudio que permitió conocer la capacidad de ampliación de cupos en los establecimientos educativos disponibles, estableció rutas de transporte para los estudiantes que vivían lejos y trazó un parámetro de número de estudiantes por aula: mínimo 25 niños en preescolar, 35 en primaria y 40 en secundaria, con lo cual se consiguieron 106.797 nuevos cupos. Con la suspensión de las comisiones se recuperaron 1.362 docentes para las instituciones educativas distritales. En cuanto a infraestructura física escolar se realizaron obras de mejoramiento del ambiente escolar en 184 instituciones, se construyeron 128 aulas de preescolar y 22 nuevos colegios en concesión administrativa al sector privado, abriendo así 99.101 cupos nuevos (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de gestión 1998-2000*, versión electrónica).

El área estratégica de Calidad tenía como objetivo el mejoramiento de los resultados de la acción educativa, es decir de aquellas competencias y valores que se espera desarrollen los estudiantes al completar su formación básica, para lo cual se consideró indispensable la medición permanente de logro académico y con base en ello apoyar proyectos de desarrollo de la calidad educativa tanto en aspectos académicos como de ambientes de desarrollo, fomentar la socialización de las experiencias exitosas, y en educación media conseguir la articulación entre los conocimientos adquiridos y los requerimientos de la sociedad. En ese sentido, se plantearon los siguientes programas:

²² El programa Fomento a la retención escolar formó parte del área estratégica de Equidad; no se relaciona por cuanto no se encontró evidencia de su ejecución.

Evaluación permanente de la calidad de la educación: se planteó para conocer el estado de la educación y monitorear sus avances con el tiempo, a través del desarrollo de una evaluación anual a los estudiantes de los grados 3°, 5°, 7° y 9° en las áreas básicas de matemáticas, español y ciencias, y la realización de estudios que determinaran la sensibilidad social y convivencia ciudadana de los estudiantes. Efectivamente se realizaron las evaluaciones periódicas y un estudio exploratorio sobre los valores sociales y la convivencia para conocer la incidencia del colegio en la formación democrática y ciudadana. Las pruebas se realizaron tanto en el sector oficial como en el privado en 1998, 1999, 2000 y 2001; los resultados no fueron satisfactorios en ninguno de los sectores, pues en una escala de 1 a 5 en lenguaje se obtuvieron puntajes entre 2,0 y 3,5, en matemáticas entre 1,5 y 2,9, y en ciencias oscilaron entre 1,6 y 2,8 (Secretaría de Educación del Distrito, Informe de gestión 1998-2000, versión electrónica). Sin embargo, el hecho de promover la cultura de la evaluación es determinante a la hora de trazar políticas públicas que propendan a la calidad, en este caso, de los saberes adquiridos. Para dar respuesta parcial a la problemática revelada por las evaluaciones se desarrolló la estrategia Nivelación para la excelencia, que consistió en el planteamiento y ejecución de planes de mejoramiento académico con acompañamiento de instituciones de educación superior y centros especializados; participaron inicialmente 181 instituciones educativas.

Programa Acciones sobre los factores que inciden en la calidad: trazó el apoyo de proyectos de mejoramiento de la calidad que involucraran el desarrollo de nuevas temáticas curriculares (informática, tecnología y dominio de segunda lengua), la adecuación de ambientes escolares, la dotación de material de enseñanza y tecnológico principalmente, y el fomento del uso adecuado del tiempo libre (actividades artísticas, culturales y recreo-deportivas). Así mismo, se propuso el apoyo a otros factores que redundan en la calidad educativa, como: la actualización de docentes, directivos y otros agentes educadores a través de los PFPD, logrando así la participación de 21.000 docentes; el estímulo a la excelencia a través del Galardón a la gestión escolar y la socialización de experiencias exitosas de calidad en el servicio educativo que para el año 2000 había involucrado a 60 instituciones educativas.

Por otra parte, se diseñó el programa de conformación de cuatro grandes bibliotecas y el apoyo a las bibliotecas locales y de barrio, con la finalidad de ampliar las oportunidades educativas y culturales en la ciudad, lo que dio como resultado la conformación de la –Bibliored, integrada por 4 bibliotecas metropolitanas con altos estándares arquitectónicos, de dotación y de servicios, 6 menores de cobertura local y 11 descentralizadas en los barrios, interconectadas mediante sistemas de información y servicios interbibliotecarios. Las cuatro bibliotecas metropolitanas cabezas de la Bibliored –Biblioteca Pública Virgilio Barco, Biblioteca Pública Manuel Zapata, Biblioteca Pública El

Tunal y Centro Cultural y Biblioteca Pública Julio Mario Santo Domingo— al año 2010 se encuentran en funcionamiento y se han constituido en una alternativa más asequible para la ciudadanía en general por costos, cercanía, materiales bibliográficos recientes y en buen estado, situación que se complementa con una amplia oferta cultural y artística (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 1998-2000*, versión electrónica).

El último programa del área Calidad, Hacia la excelencia en la educación media, formuló la articulación entre las expectativas e intereses de los estudiantes egresados y las necesidades de los usuarios finales, sea el sector productivo o la educación superior. Atendiendo a ese propósito se adelantó un estudio que reveló las "competencias" ideales para desempeñarse en el mundo laboral: capacidad para resolver problemas, para trabajar en equipo, disciplina para iniciar y terminar labores, comprensión de lectura, capacidad para plantear hipótesis y desarrollo de las habilidades interpersonales. Además se plantearon cuatro líneas de trabajo: el fortalecimiento de la educación básica, el desarrollo de competencias laborales generales, el fortalecimiento de la orientación vocacional y la acreditación técnica de la media técnica (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 1998-2000*, versión electrónica).

Finalmente, el área estratégica de Eficiencia tenía como propósito el mejoramiento de la gestión administrativa de los organismos que componían el sector educativo promoviendo la descentralización de competencias y recursos en todos los niveles –central, local e institucional–. Se establecieron como competencias del nivel central –Secretaría de Educación– la planeación, el seguimiento y evaluación de políticas y programas; del nivel local –Cadeles–, las competencias de supervisión, articulación de la planeación entre las distintas instancias sectoriales y las instituciones educativas, y el apoyo al mejoramiento de la gestión académica; para el nivel institucional –colegios distritales– las funciones fueron de gestión pedagógica y administrativa autónoma, promoviendo inicialmente la adquisición de las dotaciones pedagógicas y el pago de servicios públicos. Un paso posterior consistiría en descentralizar los rubros relacionados con el mantenimiento de la infraestructura, así como algunos aspectos de la administración de personal.

Además, el programa Modernización del nivel central estableció la reestructuración administrativa de la Secretaría de Educación atendiendo a los objetivos y áreas estratégicas del Plan Sectorial. Así se creó la Subsecretaría de Planeación y Finanzas con el propósito de garantizar la ejecución de los programas de cobertura y equidad. También se redefinieron las labores de la Subsecretaría Académica enfocándola en los aspectos de calidad y de logros educativos, y de la Subsecretaría Administrativa proyectándola como un área de gestión y de soporte a la gestión interna y fortaleciendo el área de personal, esto último teniendo en cuenta que con la autonomía alcanza-

da por el sector educativo en Bogotá la Secretaría pasó de administrar una planta de 8.348 docentes a una de 25.932. Adicionalmente, se conformó la Unidad de Estadísticas Básicas, necesaria para medir el desarrollo del sector educativo en la ciudad (ver gráfico 6).

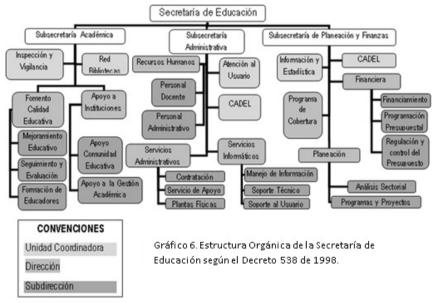


Gráfico 6. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación según el Decreto 538 de 1998.

Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado, 2001-2004

El Decreto 440 de 2001 (junio 1) adoptó el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D. C., 2001-2004, Bogotá para vivir todos del mismo lado, durante la segunda alcaldía de Antanas Mockus (*Registro Distrital*, No. 2403). El objetivo general del plan consistió en "avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, [donde se aprendiera] a vivir en paz con la conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público [fuera] sagrado".

El plan de desarrollo planteó siete objetivos con sus respectivas políticas, estrategias, programas y metas, a saber, Cultura ciudadana, Productividad, Justicia social, Educación, Ambiente, Familia y niñez y Gestión pública admirable. Tres de ellos relacionados con el sector educativo: en primer lugar, Productividad, que formuló el incremento y generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado, definiéndose como política fundamental en educación el aumento del conocimiento, la ciencia, la investigación y la

tecnología. En segundo lugar, Justicia social, que pretendió 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. En tercer lugar, Educación, que propuso elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizando el potencial educativo y cultural de la ciudad.

En el objetivo de Productividad se planteó el impulso de la educación y la cultura para la productividad, desarrollando un programa denominado Bogotanos y bogotanas altamente competentes. Dicho programa se proponía fortalecer el capital humano y social mediante la formación de las personas en hábitos y conocimientos que los hicieran competentes para cooperar e integrarse a los procesos productivos, buscando potenciar la participación de los jóvenes reconociendo su papel como tejedores de sociedad y apoyándolos en su inserción económica, social y cultural. Como metas se plantearon el ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral; la creación de una bolsa virtual de empleo y de los instrumentos que permitieran su utilización desde colegios y otros puntos de atención pública; y el mejoramiento de las condiciones para conseguir empleo y generar ingreso a 40.000 personas vinculándolas a los sectores con mayor potencial de crecimiento. Se definieron como proyectos prioritarios dentro de esta meta:

- a) Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios.
- b) Mejoramiento de la calidad académica y del nivel de competencias laborales, buscando que desde el colegio se adquirieran, además de las competencias básicas, otras habilidades que mejoraran en los jóvenes su probabilidad de inserción y éxito laboral, como el trabajo en equipo, la comunicación en público, la adaptabilidad, la orientación permanente al aprendizaje, la vocación de servicio, etc. Se trata entonces de una política educativa centrada básicamente en el mercado laboral.

La aplicación práctica del proyecto Bogotanos y bogotanas altamente competentes se expresó en acciones de difusión y promoción de ferias para la productividad y en la capacitación, asesoría e investigación para el desarrollo exportador y generación de empleo de las microempresas y medianas empresas de las localidades. En el caso de la localidad de Fontibón, para tomar solo un ejemplo, se llevaron a cabo tanto las acciones de difusión y promoción de ferias para la productividad como las de capacitación, asesoría e investigación para el desarrollo exportador y generación de empleo de las microempresas y medianas empresas; en 2002 se invirtieron 57,5 millones de pesos, en 2003, 16 millones y en 2004, 85,1 millones (Contraloría de Bogotá D. C., "Informe de auditoría Fontibón", pp. 19, 20).

Por su parte, en el objetivo Justicia social, que trazó programas y proyectos que contribuían al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, se encontró el programa Nutrir para el futuro, que

consistió en desarrollar acciones pedagógicas y asistenciales para mejorar las condiciones nutricionales de los niños, mujeres en gestación, adultos mayores y ciudadanos de calle, proyectando beneficiar alrededor de 171.000 personas con asistencia alimentaria, y fortaleciendo los aspectos pedagógicos tendientes a mejorar los hábitos alimenticios de las diferentes poblaciones. Se resalta Nutrir para el futuro como un proyecto dirigido especialmente a la población en edad escolar, pues como se observa en la tabla 10 el 54,9% del presupuesto programado para Nutrir y el 61,4% del ejecutado se destinaron al proyecto de complementos alimenticios escolares de la Secretaría de Educación.

Tabla 10. Restrepo 193.

Programación y ejecución presupuestal del programa nutrir para el futuro (millones de pesos)						
Entidad	Proyecto	Programado	Ejecutado			
DABS	Nutrir para el futuro	51.973	31.472			
IDIPRON	Atención alimenticia a los asistidos	18.166	14.397			
SED	Suministro de complementos alimenticios a escolares	93.096	81.939			
SS/FFDS	Nutrir para el futuro componente población de niños, niñas y mujeres gestantes	6.976	5.485			
Total		170.811	133.293			

En el objetivo Educación, como líneas generales de la política educativa, se trazaron la búsqueda de la productividad y felicidad de los ciudadanos, la conversión de todos los espacios y actores de la ciudad en oportunidades para el aprendizaje y el fortalecimiento del autoaprendizaje. Evidentemente hay un interés reiterado de involucrar la educación con la ciudad, incluso planteándose la idea de convertir a Bogotá en ciudad-escuela, y de estrechar las relaciones entre educación y productividad; se trataba de consolidar un sistema educativo que privilegiase la educación técnica y tecnológica para aumentar la productividad. En ese contexto se insertan las dos estrategias de Educación; por un lado, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación con programas como Educación para la era del conocimiento, Competencias para toda la vida y Todos a leer con gusto; por otro, acercar la educación a la vida de la ciudad mediante el desarrollo del programa Pedagogías de Bogotá para vivir todos del mismo lado.

El programa Educación para la era del conocimiento se trazó con la finalidad de garantizar los 12 años de educación formal, incluyendo uno de preescolar, mediante la construcción de colegios, la utilización eficiente de la capacidad del sistema y el otorgamiento de subsidios a través de convenios con instituciones educativas privadas. Las metas: 773.230 alumnos antiguos matriculados en el sistema público, retención escolar del 96%, creación de 82.000 nuevos cupos en el sistema educativo oficial, ampliación de la tasa de cobertura bruta al 99% del sistema educativo en Bogotá. Como parte del programa se plantearon los proyectos prioritarios: Nómina de docentes, que buscaba la garantía del pago de salarios y prestaciones sociales de todo el recurso humano de los establecimientos educativos oficiales. Subsidios a la demanda de la educación, que planteaba la suscripción de convenios de concesión educativa con instituciones privadas. Por último, Construcción de establecimientos educativos, que pretendía ampliar la oferta del sistema educativo oficial para la población de zonas con mayor déficit de atención educativa.

El programa Competencias para toda la vida planteó, por un lado, la evaluación y mejoramiento de las capacidades de saber, hacer y disfrutar de los habitantes de Bogotá; por otro, la promoción de la oferta integrada de las instituciones educativas, los programas de nivelación para la excelencia, la formación de los docentes y las innovaciones e investigaciones pedagógicas. Se trazó las metas de ampliar en 70 el número de instituciones educativas con oferta integrada de 0-11; el logro de un puntaje promedio de 180 para las instituciones educativas en la evaluación de competencias básicas, en la escala de 1 a 306; la igualdad por género en el logro de competencias básicas y pensamiento democrático, y que el 50% de los estudiantes bogotanos comprendieran la importancia que tienen las normas, las leyes y el Estado para la convivencia ciudadana. Los proyectos prioritarios del programa fueron: Evaluación de competencias básicas, en el cual se proyectaba la aplicación de las pruebas censales en lenguaje, matemáticas, ciencias y valores en todos los establecimientos educativos para establecer si los resultados se acercaban a los estándares de calidad definidos. Nivelación para la excelencia: se estipuló como un sistema de asesorías a las instituciones con los menores niveles en los resultados de las pruebas de competencias básicas. Reordenamiento institucional: planeó la organización e integración de la oferta educativa en las instituciones oficiales desde el grado cero hasta el once, para asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema.

Todos a leer con gusto fue un programa dirigido a las bibliotecas públicas de la ciudad, que proyectó la sostenibilidad de la red de bibliotecas y el fomento de su buen uso, con la finalidad de elevar el nivel cultural de los ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida. La meta del programa fue poner a funcionar una Red de bibliotecas del Distrito con capacidad para atender 3.000.000 de usuarios al año. Dentro de este programa se trazó solamente el proyecto Red capital de bibliotecas públicas, que buscaba el funcionamiento integrado de las bibliotecas mayores, locales, descentralizadas y escolares del Distrito para prestar un servicio eficiente y de calidad a los usuarios.

Por su parte, el programa Pedagogías de Bogotá para vivir todos del mismo lado, incluido en la estrategia de acercar la educación a la vida de la ciu-

dad, pretendió coordinar, apoyar y hacer seguimiento al desarrollo de las estrategias pedagógicas de cada objetivo del plan. Los proyectos prioritarios del programa fueron: Apoyo a la definición de las estrategias pedagógicas del plan Bogotá para vivir todos del mismo lado y Seguimiento y evaluación de las estrategias pedagógicas del plan, cuyos caracteres no quedaron definidos plenamente.

No obstante, el tema educativo no fue ajeno a otros objetivos del plan de desarrollo; por ejemplo, se pretendía la promoción de la educación ambiental enfatizando en temas como el transporte y la movilidad sostenible, la apropiación sostenible de ecosistemas estratégicos, el freno al mercado ilícito de fauna y flora, y el control del ruido y la contaminación visual. También se estableció el programa Educación para el amor y familias gestantes, cuyo objetivo era adelantar procesos de educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua. Mundos para la niñez y la familia fue el programa con el cual se buscaba ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial para niños y niñas de o a 5 años, mediante la creación y adecuación de espacios para el uso y disfrute de los niños. La meta de este programa relacionada con el acceso a la educación era mantener 28.200 cupos en educación inicial para niños de o a 5 años, ampliando la cobertura en 5.000 cupos y garantizando su vinculación al grado cero.

A partir de lo trazado en el objetivo de Educación del plan de desarrollo distrital Bogotá para vivir todos del mismo lado, se formuló el Plan Sectorial de Educación, 2001-2004; en ese sentido, se estructuró atendiendo a los objetivos ya planteados de ampliación de la cobertura, mejoramiento de la calidad de la educación y acercamiento de la educación a la vida de la ciudad. Para alcanzar esos objetivos se establecieron tres políticas:

En primer lugar, buscar que la educación contribuya a la productividad y felicidad de los ciudadanos, pues se consideraba que la productividad y la felicidad de la gente están directamente relacionadas con la acumulación y uso de conocimiento que realizaran durante su vida, ya que estos son una oportunidad para el individuo en el campo laboral. Se planteó la necesidad de lograr el acceso universal a los 12 años de educación básica y ampliar las posibilidades de acceso a la educación inicial y superior para los más pobres. Pero el acceso no es lo único importante, pues el fomento de la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, la integración institucional y el mejoramiento cualitativo, buscando una mayor pertinencia y el desarrollo de las competencias básicas y de los valores necesarios para su desempeño social, también aparecen dentro de las estrategias.

En segundo lugar, se situó la conversión de todos los espacios y actores de la ciudad en oportunidades para el aprendizaje; así, el uso de la infraestructura cultural, científica y tecnológica de la ciudad apareció como un instrumento fundamental en el proceso educativo, con lo cual se esperaba

enriquecer los procesos pedagógicos y acercar los estudiantes a la vida de la ciudad para construir un visión compartida de la misma.

En tercer lugar, se ubicó el fortalecimiento del autoaprendizaje, que, partiendo de la premisa de que el conocimiento estático y el aprestamiento específico no son suficientes para sobrevivir en un mundo en permanente cambio tecnológico, en el cual la capacidad de utilizar la información se vuelve fundamental, planteó la necesidad de una educación que permitiera desarrollar la capacidad de aprendizaje permanente de los individuos. Para este fin se proyectó la estimulación de todas las metodologías pedagógicas que promoviesen el autoaprendizaje y la interacción de los estudiantes, superando aquellas que reprodujeran el modelo tradicional del alumno como receptor de conocimientos.

Tabla 11. Secretaría de Educación del Distrito, Plan Sectorial 2004-2008 25

				Año		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa global del cobertura bruta	94,30%	95,30%	97,10%	97,70%	98,20%	98,20%
Preescolar	81,30%	84,20%	92,60%	96,60%	93,60%	94,50%
Básica primaria	112,30%	114,00%	117,60%	117,30%	115,70%	114,70%
Básica secundaria	108,00%	108,00%	108,70%	110,00%	113,40%	114,10%
Media	79,40%	81,00%	78,80%	79,30%	81,40%	82,30%
Secundaria y media	98,40%	98,80%	98,40%	99,50%	102,60%	103,40%
Tasa global de cobertura neta	88,00%	88,70%	88,40%	90,80%	89,90%	92,10%
Básica primaria	82,00%	86,00%	84,20%	83,50%	83,30%	83,70%
Básica secundaria y medias	74,60%	77,50%	75,10%	78,70%	77,70%	85,90%

Entre 1997 y 2000, la cobertura bruta en el sistema educativo en general aumentó del 95,5% al 97,1%, remitiendo a un problema de acceso al sistema, sobre todo de la población con menores recursos. Por su parte, la cobertura neta se calculó en el 88,4%, es decir que, de cada 100 estudiantes, solamente 88 tenían la edad indicada para el grado en el que estaban matriculados, denotando una problemática de edad tardía (ver tabla 11). La tasa de repitencia, que se calculó en 7,3% para el sector oficial, y la problemática de edad tardía fueron fenómenos que impidieron el flujo normal de estudiantes a través del ciclo educativo, disminuyendo las oportunidades de cupos escolares para quienes estaban fuera del sistema educativo. Para enfrentar los problemas en cobertura se propuso ofrecer 12 años de educación básica, aumentando en total 82.000 cupos en los diferentes niveles educativos –preescolar, primaria,

secundaria y media-, a lo que se sumó el interés por fomentar la educación inicial, incluso antes de la preescolar.

La política de educación inicial contempló la atención de la población entre o y 4 años como responsabilidad del Distrito, dejándola a cargo del Instituto de Bienestar Familiar y del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. Mundos para la niñez de o a 5 años fue el provecto que pretendió aumentar la atención de los niños en esta modalidad educativa en un 12,8% en cuatro modalidades: Casas vecinales, Jardines infantiles, Alianzas amigas de la niñez y Acciones solidarias. Como también definir la filosofía, objetivos, estrategias, normas, lineamientos pedagógicos que constituirían la "educación inicial" en Bogotá. Dentro del mismo programa se propuso el logro de la universalización del grado obligatorio de preescolar en todas las instituciones educativas oficiales y, en torno al desarrollo de competencias básicas, articular pedagógicamente este grado con las actividades que se realizan en los jardines infantiles y en la educación primaria. Entre 1997 y 2000 se expandió la oferta para el grado obligatorio de preescolar en las instituciones educativas oficiales en cerca de 13.000 cupos y en las privadas en 5.000, representando una cobertura bruta de 92,6% que para 2004 se incrementaría tan solo dos puntos porcentuales, a 94,5% (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2001-2003*, versión electrónica).

En educación primaria, secundaria y media se definieron varias estrategias bajo el programa Cobertura: permanencia en el sistema educativo, para enfrentar las problemáticas de edad tardía, repitencia y deserción; entre ellas, asesoría en reorientación de sistemas de promoción y evaluación a las instituciones educativas con las tasas más altas de reprobación; fortalecimiento del programa Aceleración de aprendizaje, para que los niños en extraedad culminaran su primaria en un tiempo corto; suministro de refuerzo alimenticio a los niños de preescolar y primaria; fortalecimiento del trabajo interinstitucional para atender programas de tratamiento y prevención de maltrato infantil, consumo de alcohol y drogas, adolescencia gestante, pandillismo y desplazamiento forzoso. Por otra parte, se propuso la integración institucional de la oferta educativa desde el grado obligatorio de preescolar hasta undécimo, con la finalidad de garantizar la prestación de todo el ciclo educativo en una institución específica; para ello se estableció la asesoría y acompañamiento a las instituciones en su reorganización administrativa, lo cual dio como resultado la constitución de 70 establecimientos con oferta integrada (Secretaría de Educación del Distrito, Informe de Gestión 2001-2003, versión electrónica).

En 2003 la cobertura bruta llegó en educación primaria al 114,7%, en secundaria al 114,1% y en media al 82,3%; el incremento más alto desde el año 2000 se dio en secundaria y media que habían reportado 108,7% y 78,8% respectivamente. La tasa de cobertura neta para el mismo año en primaria fue de 83,7% y

en secundaria y media de 85,9%, registrándose en este último nivel un impacto importante de las políticas de cobertura que para el año 2000 alcanzaba el 75,1% (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan Sectorial* 2004-2008, p. 25).

De igual forma, en el aspecto de cobertura sobresalió la intención de la administración pública por atender a la población con limitaciones y fomentar el acceso a la educación superior. La estrategia de atención a población con limitaciones (autismo, deficiencia mental, limitación auditiva o visual) contemplada en gobiernos anteriores, y bajo la misma tendencia, pretendió la integración de 4.500 beneficiarios a instituciones especializadas en trato de esta población, de carácter privado, mediante la asesoría técnica, administrativa y académica de la Secretaría de Educación.

El objetivo de acceso a la educación superior aparece con un renovado interés, dado que las administraciones públicas de la ciudad en los periodos anteriores no habían priorizado este aspecto. Según el mismo Plan Sectorial de Educación, en Bogotá tan solo el 33% de los bachilleres accedía a la educación superior al año siguiente de terminar sus estudios; el problema no estaba en la oferta de cupos²³, sino que los jóvenes de escasos recursos no lograron ingresar a las universidades públicas, por la precaria preparación académica, y tampoco a la privada por los elevados costos que ella representa. Para tratar de superar estos problemas se plantearon estrategias como el fortalecimiento de mecanismos de crédito y del Fondo de Financiamiento de la Educación Superior para los mejores bachilleres de estratos 1 y 2, el diseño y puesta en marcha de mecanismos para lograr transformar la Universidad Distrital en una universidad de calidad. Llama la atención que, a pesar de señalar como un problema para acceder a la educación superior la falta de recursos económicos, no se planteó el incremento de estos dentro del presupuesto de las universidades públicas que podían brindar educación a bajos costos y de alta calidad a los bachilleres de los estratos más bajos de la ciudad; la propuesta se limitó a mecanismos de crédito y de financiamiento en casos especiales, pero no contempló una política de mayor alcance que garantizara efectivamente el acceso de un número importante de la población.

En cuanto a cumplimiento del objetivo de Calidad, se establecieron estrategias que ya tenían cierta continuidad, como la dotación de materiales y equipo de enseñanza a establecimientos públicos y la promoción cultural y educativa a través de las bibliotecas públicas, pero esta vez con la filosofía de acceso público a la información. A través del programa Vitrina Pedagó-

²³ En 1999 funcionaban en Bogotá 97 instituciones de educación superior que ofrecían 561 programas de formación profesional universitaria, 166 de formación tecnológica y 151 de técnica. Esas instituciones contaban con capacidad para atender 143.000 estudiantes en primer curso, pero tan solo registraron una matrícula de 76.000 (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan Sectorial 2001-2004*, versión electrónica).

gica, que permitió a las instituciones seleccionar, de conformidad con el PEI, textos y colecciones de referencia para los centros educativos, se adquirieron 512.000 textos escolares y 298.000 volúmenes de material bibliográfico, llegando al 100% de las instituciones escolares (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2001-2003*, versión electrónica). En ese mismo esquema de provisión de material bibliográfico y otros medios de transmisión de la información se ubicó el proyecto heredado de la administración anterior, Red capital de biblioteca públicas, que planteó la dotación de tres de las cuatro megabibliotecas propuestas inicialmente, el fortalecimiento de 6 bibliotecas locales y 10 descentralizadas, poniendo a su disposición alrededor de 175.000 libros y nuevas tecnologías de la información, como internet y multimedia.

La formación docente y el refuerzo curricular también se constituyeron en herramientas importantes para alcanzar el objetivo deseado. La cualificación docente y con ella la investigación e innovación educativas se presentaron como elementos que propendían al mejoramiento de la calidad en educación, puesto que las adecuadas prácticas en el aula potencian el desarrollo cognoscitivo y los logros académicos de los estudiantes. En ese sentido, se desarrollaron estrategias como la formación en prácticas pedagógicas innovadoras en áreas de estudio básicas, encuentros de saberes, redes de maestros y teleformación. En el aspecto curricular se pretendió incrementar las horas dedicadas al proceso de aprendizaje, dado que para ese momento las instituciones educativas oficiales distritales cumplían en promedio 680 horas anuales efectivas con los estudiantes, de las 1.000 (en primaria) y 1.200 (en secundaria) que se habían establecido desde el Ministerio de Educación Nacional. La SED, mediante diversas estrategias como el desarrollo de programas para optimizar el uso del tiempo, la ampliación de la jornada, el incremento y mejor uso de espacios extraescolares y la definición del calendario escolar, logró recuperar parte del tiempo dedicado al aprendizaje incrementando el promedio a 850 horas año, aún lejos de las metas establecidas por ley (Secretaría de Educación del Distrito, Informe de Gestión 2001-2003, versión electrónica).

Como propósitos del capítulo de calidad, el plan esbozó el objetivo curricular de mejoramiento de las capacidades estudiantiles de saber y hacer, expresadas en mayores niveles en las competencias básicas de lenguaje, ciencias y matemática, para lo cual se planteó la posibilidad de realizar evaluaciones de los niveles en los que se encuentran instituciones privadas y oficiales a través del desarrollo de pruebas de valores y competencias básicas, difusión de sus resultados, comunicación y asesoría pedagógica para mejorar el nivel con el sector privado, ejecución de proyectos de nivelación para la excelencia con instituciones de bajo logro, estímulos a las instituciones sobresalientes y socialización de sus experiencias, entre otras. Como se observa, son

medidas también contempladas por la alcaldía anterior, denotando así una continuidad en las políticas o medidas con cierto éxito. Además del interés en las áreas básicas, se hizo manifiesta la importancia de nuevos temas curriculares, como las competencias para la convivencia ciudadana, el uso de tecnologías de información y la promoción del deporte de alto rendimiento.

Con el tema de convivencia ciudadana se buscó introducir en los estudiantes mayores niveles de participación, conocimiento de las normas y funcionamiento del Estado y desarrollo del juicio moral en las actividades cotidianas de la vida estudiantil y comunitaria en general. En sentido similar, el uso de la informática educativa y las comunicaciones electrónicas buscó la formación de individuos cada vez más críticos, creativos, autónomos, capaces de resolver problemas, de preguntarse sobre la relevancia de la información, de tener un juicio propio sobre las cosas, de producir ideas y de comunicarlas. En cuanto a Formación y promoción deportiva de alto rendimiento, se estableció un convenio con el Instituto de Recreación y Deporte para asesoría técnica a los centros educativos, tendiente a la formación de los estudiantes en deportes de alto rendimiento, mediante el fortalecimiento de centros de educación física y las escuelas de formación deportiva en el nivel local.

En la misma línea de trabajo curricular se encontró la vieja preocupación de articulación de la educación con el mercado laboral, dado que aún los egresados de la educación media no contaban con una formación que los pudiera involucrar rápidamente al mundo laboral²⁴. Para mejorar esa situación se propuso la promoción de una educación en que los individuos desarrollasen las competencias laborales generales y la organización de instituciones de formación técnica y tecnológica para quienes buscaran articularse al mercado laboral, hayan o no terminado su bachillerato. Sin embargo, esta es una tarea que se encuentra pendiente en el sector educativo ya que al año 2010 los egresados de undécimo se encuentran ante un panorama que no les ofrece opciones reales de vida laboral.

Finalmente, el Plan Sectorial contempló el mejoramiento de la gestión administrativa del sector educativo en la ciudad, en un apartado denominado Eficiencia, en el cual, precisamente, se propuso el fomento de la eficiencia en la gestión administrativa tanto de la Secretaría de Educación como de las instituciones educativas distritales. Las medidas contempladas por la SED consistían en la optimización y sistematización de los procesos administrativos; la adecuación de la estructura organizacional de la SED a los nuevos

²⁴ Se estimó que el 65% de los bachilleres buscaba empleo al año inmediato de graduarse; sin embargo, solo el 18% se ubicaba en una posición socio-ocupacional aceptable y únicamente la mitad se mantenía así (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan sectorial 2001-2004*, versión electrónica).

procesos; la operación del Sistema de Información de la Secretaría (Sised); el fortalecimiento de la comunicación para facilitar la transparencia en la gestión en el nivel central, local e institucional; la promoción de la calidad, agilidad y oportunidad en la atención al usuario; y la implantación total de la REDP.

En cuanto a las instituciones educativas, se plantearon estrategias similares; entre otras, la implantación de sistemas de información, el rediseño de procesos administrativos y la aplicación de parámetros para asignar la planta administrativa apta. Como primer paso en la organización de las instituciones, en 2000 se realizó un estudio que permitió definir y mejorar los procesos de gestión académica y administrativa en las instituciones. Con base en el número de estudiantes, la carga de trabajo y el tipo de enseñanza, se estableció la tipología de instituciones y se identificó la planta de personal requerida para cada tipo. Adicionalmente se capacitó en los nuevos procesos a casi la totalidad de los administrativos y directivos docentes de los planteles educativos (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2001-2003*, versión electrónica).

Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, 2004-2008

El plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D. C., 2004-2008, Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, se adoptó por Acuerdo 119 de junio 3 de 2004 (Registro Distrital, No. 3111). Su objetivo consistió en construir de forma colectiva y progresiva una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado social de derecho, con mujeres y hombres que ejercieran su ciudadanía y reconocieran su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que generara compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. Para alcanzar tal objetivo se trazaron 14 políticas generales: Intervención social integrada, Integración social, Intervención para la equidad, Prevalencia de los derechos de las niñas y los niños, Mujer y géneros, Juventud, Cambio cultural, Participación para la decisión, Control social y rendición de cuentas, Seguridad alimentaria, Integración territorial para la sostenibilidad, Generación de riqueza colectiva, Empleo e ingresos e Integración internacional. Específicamente, como parte de la política de Empleo e ingresos, apareció el aumento

de la cobertura y el fomento de la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo como elementos esenciales para la generación de empleo y de oportunidades de ingresos.

El plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia se estructuró sobre tres ejes: Social, Urbano regional y Reconciliación. El objetivo del eje Social era crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, 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. El objetivo del eje Urbano regional siguió la proyección general del plan de avanzar en la construcción de una ciudad con un entorno que promoviese el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social, una ciudad moderna, sostenible ambiental y socialmente, equilibrada en infraestructura, integrada, competitiva económicamente y participativa en su desarrollo. Por su parte, la finalidad del eje Reconciliación era desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que promoviera la cultura de la reconciliación como fundamento esencial para la construcción de la paz en la ciudad.

La mayoría de las políticas, estrategias y programas relativos al servicio educativo se incluyeron en el eje Social. En ese sentido, bajo la política de garantía del Ejercicio pleno de los derechos de los niños, se planteó el mejoramiento de la calidad y la ampliación del acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media, atendiendo al contexto familiar para garantizar la sostenibilidad y permanencia de los niños en estos servicios sociales. Bajo la política de Juventud con oportunidades se propuso la implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial para generar nuevos cupos en educación superior universitaria, técnica y tecnológica. Dentro de la política de Vinculación productiva se planteó la generación de oportunidades para potenciar el talento humano mediante la educación formal y no formal. Por su parte, una de las estrategias del eje que vinculaba el servicio educativo se enfocó en garantizar el acceso progresivo, la permanencia y la calidad de los servicios sociales. Tal estrategia definió que las acciones públicas priorizarían la universalización de la educación, en una perspectiva no solo individual sino familiar y comunitaria, ofreciendo oportunidades para todos con el objetivo de erradicar la indigencia, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar.

Cuatro programas trazados dentro del eje Social estuvieron directamente relacionados con el sector educativo en la ciudad:

El primero, Bogotá sin hambre, se orientó a garantizar el acceso de la población más pobre y vulnerable de la ciudad a los alimentos, como también propiciar la educación nutricional y alimentaria, prestando especial atención

a los niños (escolarizados y no escolarizados) que en los comedores infantiles recibirían alimentos y nutrientes.

El segundo programa, Más y mejor educación para todos y todas, con el objetivo de calidad educativa pretendía ofrecer y orientar la educación siguiendo los criterios de disponibilidad, acceso, permanencia y pertinencia; fortalecer la educación pública y la gestión descentralizada, transparente y participativa en las localidades y en las instituciones educativas; ampliar la capacidad del sistema para atender más población en edad escolar, apelando a la construcción de nuevos colegios, la ampliación y el mejoramiento de los existentes, y la cooperación con el sector privado; transformar los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más y mejor educación; fortalecer las bibliotecas culturales y comunitarias; fomentar el uso de la informática y la interactividad en las instituciones; y desarrollar currículos pertinentes en línea con lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y la cultura. Entre las metas del programa se contaron: la creación de 186.800 nuevos cupos, ampliando la cobertura de educación inicial, preescolar, básica y media en 1.080.482 cupos; la alfabetización y educación básica y media a 100.000 jóvenes en extraedad y adultos; la financiación de manera gradual de todos los costos educativos hasta llegar a la gratuidad total desde grado o a 5 para los niños de estratos 1 y 2; la generación de 15.000 nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica; la gestión de 5.000 nuevos cupos en la Universidad Distrital en programas de educación tecnológica y profesional.

El tercer programa, denominado Escuela ciudad y ciudad escuela: la ciudad como escenario de formación y aprendizaje, formuló el aprovechamiento de los espacios de la ciudad para propiciar la construcción de nuevos conocimientos que amplíen los aprendizajes de los niños, los jóvenes y las personas adultas. Las metas planteadas consistieron en el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje a 72.000 niños y jóvenes en la jornada extraescolar, la vinculación del 100% de la población escolar oficial a las actividades pedagógicas de conocimiento y apropiación cultural para fortalecer el sentido de pertenencia y la identidad con la ciudad.

El último programa que involucró al sector educativo dentro del eje Social fue Cultura para la inclusión social, que comprendió acciones tendientes a promover el desarrollo cultural y artístico de la población bogotana, entre otros, a través de la creación y circulación del arte, mediante la educación formal, no formal e informal, la investigación y el desarrollo profesional de los diferentes agentes culturales y artísticos.

Así mismo, como parte del eje Urbano regional, la política de Coo-petitividad y Competitividad se propuso la promoción de procesos colectivos tendientes a democratizar el acceso a las principales fuentes de ventajas, como el conocimiento, la educación bilingüe y las tecnologías de la información, como generadores de la integración económica y social, hacia el logro pro-

gresivo de una sociedad más justa y equitativa.

Precisamente, el Plan Sectorial de Educación Bogotá una gran escuela: para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor, se articuló con las políticas, estrategias y programas planteados en el plan de desarrollo. En ese sentido, se trazaron seis líneas políticas: primero, la materialización del derecho a la educación; segundo, el fortalecimiento de la educación pública; tercero, el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje; cuarto, el fortalecimiento de la institución escolar; quinto, la realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz; y sexto, el reconocimiento y participación de los miembros de la comunidad educativa, la academia y organizaciones sociales en la formulación y gestión de las políticas públicas de educación. Líneas que se correspondieron pragmáticamente con proyectos agrupados en ocho grandes programas, como se expone a continuación²⁵.

Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza: buscó el mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje, dándole prioridad a los procesos pedagógicos, el desarrollo de los PEI y los programas de estudio y planeación curricular; estipuló los siguientes proyectos:

Proyecto Renovación pedagógica de los PEI: pretendía la actualización, desde perspectivas pedagógicas y democráticas, de los PEI de los establecimientos educativos del Distrito, así como hacer pertinentes los planes de estudio e innovar las áreas curriculares. En este sentido, se acompañó a 127 colegios en la redefinición de sus PEI en cuatro líneas de acción: currículo, organización escolar, convivencia y participación (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, pp. 34, 35).

Profundización de la democracia escolar: buscó la introducción de estas temáticas dentro de los programas curriculares de las instituciones educativas distritales, como también el fomento de la participación en los espacios dispuestos para ello. De esa forma se institucionalizó la cátedra de derechos humanos en los colegios, y se formaron 30.253 estudiantes en temas como liderazgo, participación y cultura política (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 28).

Cualificación y mejoramiento profesional de los maestros y las maestras: se propuso fortalecer la identidad de los maestros como profesionales de la educación, portadores de saber y constructores de cultura, haciendo visible su capacidad para aportar al diseño y ejecución de las políticas públicas educativas. En ese sentido, se vinculó a los educadores a espacios de discusión y toma de decisiones del sector educativo, se fomentó la cualificación mediante la realización de programas de formación permanente de docentes, que

²⁵ Algunos de los proyectos incluidos dentro del Plan Sectorial de Educación Bogotá una gran escuela no se exponen por cuanto no se encontró evidencia concreta de su realización.

beneficiaron a 14.700 educadores, se apoyó la formación de 399 educadores en el nivel de posgrado y la participación de 22.587 docentes en encuentros académicos y culturales entre 2004 y 2007 (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 31).

Desarrollo y aprovechamiento pedagógico de la Red de Participación Educativa (REDP): se propuso el aumento de salas de informática en las instituciones educativas distritales, con el software educativo pertinente y conectividad a internet, acompañado con programas de capacitación en su manejo. Al finalizar el año 2007 cada uno de los 706 edificios escolares del Distrito contaba con conexión a internet, realizó anualmente el mantenimiento de 400 salas de informática y por medio de la ETB adjudicó cuentas de correo a docentes y alumnos (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 30).

Inclusión social y protección a la niñez y a la juventud en la escuela: pretendía garantizar el ejercicio de los derechos esenciales y en especial los de tipo educativo de niños y jóvenes, con el propósito especial de integrar a la población en estado de vulnerabilidad social, con discapacidades y necesidades educativas especiales. Para 2007 se había acompañado a 83 instituciones educativas con proyectos en temas como etnoeducación, equidad de género, prevención del trabajo y maltrato infantil, educación sexual y prevención del alcoholismo y la drogadicción, beneficiando a 65.771 estudiantes. Por otra parte, se garantizó el acceso al sistema educativo a 8.720 niños en condición de discapacidad a través de la implementación de modelos de integración social en 71 colegios y con la formación de 370 educadores (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 28).

Evaluación de los resultados y los procesos educativos: pretendió continuar con la cultura de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, el desempeño docente y de las instituciones educativas, con la finalidad de desarrollar acciones tendientes a la calificación y mejoramiento de la educación en los colegios oficiales, soluciones a las problemáticas visibilizadas por los resultados de este sistema. Para 2005 se aplicaron las pruebas Comprender en las áreas de ciencias sociales, lenguaje, ciencias naturales y matemáticas, en las que participaron alrededor de 31.000 estudiantes entre 5º y 9º grados de 230 instituciones oficiales y privadas. Las pruebas Saber, del Ministerio de Educación, se realizaron en 2005 y los resultados se publicaron en 2006, con resultados superiores en las áreas de leguaje, matemáticas y ciencias naturales. En cuanto a las pruebas de Estado (Icfes), Bogotá concentró el 58% de los colegios con niveles superior y alto. Sin embargo, es necesario matizar esas afirmaciones pues se debe recordar que los resultados satisfactorios provienen en gran parte de la calidad de educación impartida en los colegios privados situados en Bogotá (Secretaría de Educación, Informe de Gestión 2004-2007, pp. 31-33).

El proyecto Ampliación y fomento del uso de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas se propuso como un instrumento para posibilitar el acceso de la ciudadanía al conocimiento, la cultura y la tecnología; para lo cual se estableció la articulación de la Bibliored con las bibliotecas escolares, la diversificación de las colecciones bibliográficas y la realización de convenios interinstitucionales para ampliar sus servicios. La Secretaría de Educación, mediante el Fondo Red Distrital de Bibliotecas, planeó y ejecutó un conjunto de estrategias y acciones enfocadas al fomento de la lectura y la escritura desde la biblioteca, a partir de la disposición de un espacio público que posibilitó el acceso a diversos materiales de lectura, así como a servicios y programas de promoción de la lectura dirigidos a toda la población. En 2008, se calculó en 4.437.935 el número de visitantes a las 17 principales bibliotecas de la red (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2008*, p. 27).

El programa Escuela-ciudad-escuela asumió la ciudad como un espacio pertinente para el aprendizaje alejando a los niños y jóvenes del espacio tradicional de la escuela; se planteó dos subprogramas:

La escuela va a la ciudad, la ciudad va a la escuela: buscó fomentar la apropiación de los espacios que brinda la ciudad para elevar el potencial cognitivo de los estudiantes bogotanos, a través de la realización de expediciones pedagógicas a los escenarios educativos y culturales de la ciudad, y de la visitas realizadas por instituciones de carácter comercial, social y cultural que deseasen socializar sus experiencias en los colegios. Para 2007 se había involucrado a alrededor de 842.000 estudiantes con la realización de 5.252 expediciones pedagógicas.

Acompañamiento de los y las estudiantes en el tiempo extraescolar: se propuso ofrecer alternativas educativas en artes, ciencia y tecnología e idiomas a los estudiantes en el tiempo fuera del colegio, como también promover la realización de actividades culturales, deportivas, recreacionales y lúdicas, favoreciendo así a 76.843 estudiantes (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, pp. 29, 30).

El programa Educación para jóvenes y adultos parte del objetivo de brindar opciones a los jóvenes para ejercer sus derechos plenamente; entre ellos, los relacionados con la educación, con estrategias como la articulación de la educación media con la superior y el mundo del trabajo, posibilitar la permanencia y acceso de los bachilleres a la educación superior, y el ofrecimiento de alternativas para jóvenes y adultos desescolarizados; planteó los siguientes proyectos:

Articulación de la educación media con la educación superior, que buscó generar alternativas educativas para articular la educación media con la superior y con el mundo laboral, como también instaurar una orientación profesional y productiva a la educación media. Para tal fin se planteó la creación de instituciones de educación media y superior, técnica y tecnológica, y propiciar la formación en competencias productivas que posibiliten la vinculación laboral. Para 2007 alrededor de 36.000 jóvenes se encontraban cursando programas de formación laboral en universidades, el SENA y colegios de educación media articulados con instituciones técnicas o tecnológicas. De igual forma, se encontraba en marcha el proceso de articulación de 14 colegios en carreras como mecánica industrial, gestión ambiental, administración de empresas, entre otras (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión* 2004-2007, p. 29).

Por su parte, el proyecto Oportunidades para el acceso y permanencia en la educación superior estableció el apoyo a estudiantes de este nivel educativo en estratos uno y dos a través de estrategias financieras como créditos blandos y especiales y subsidios a la permanencia; de esa forma se ayudó a 1.220 estudiantes para cursar carreras técnicas y tecnológicas: 689 a través del Fondo de Financiamiento y 531 mediante subsidios condicionados a la asistencia (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2008*, pp. 32, 35).

El programa Acceso y permanencia para todas y todos pretendía garantizar las condiciones mínimas de acceso y permanencia de los menores en la educación, ampliando la oferta de cupos pero también asegurando las condiciones materiales y pedagógicas para que los niños y jóvenes completen su ciclo educativo en condiciones dignas. Este programa agrupó los siguientes proyectos:

Ampliación de la oferta educativa oficial y mejoramiento de su gestión: se planteó avanzar hacia la universalización de la educación básica a través de la creación de nuevos cupos mediante incremento y adecuación de la infraestructura física de los colegios, otorgamiento de subsidios a la demanda en instituciones privadas y apertura de nuevos cupos en colegios de concesión. También se propuso la eficiencia en la asignación de cupos con medidas como perfeccionamiento de los procesos de información y la realización de un estudio sobre el comportamiento de la demanda educativa y las proyecciones del sector. Efectivamente, hubo un incremento de la matrícula pues Bogotá pasó de 860.867 estudiantes matriculados en 2003 a 1.010.602 en 2007, de los cuales el 86% se encontraba en el sector oficial y el 14% en el privado (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 24).

Educación básica primaria gratuita: se constituyó con el objetivo de garantizar la gratuidad en este nivel y accesibilidad para todos sin ninguna discriminación. Desde 2007 la educación es totalmente gratuita para los estudiantes de preescolar y primaria; con gratuidad parcial son beneficiarios todos los estudiantes de grados 10° y 11° pertenecientes al Sisben 2. Los costos educativos fueron asumidos en su totalidad por el Distrito Capital y favorecieron a 634.150 estudiantes (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión* 2004-2007, p. 26).

Mejoramiento y ampliación del transporte escolar: se trazó con la finali-

dad de ofrecer este servicio a los niños, niñas y jóvenes, esencialmente de estratos uno y dos, a quienes se les asignó un cupo escolar en colegios distantes a su lugar de residencia, y evitar de esta manera que los niños sean retirados del sistema educativo por los costos del transporte público y los riesgos de inseguridad. La Secretaría de Educación prestó en 2007 el servicio de transporte escolar diario a 38.132 estudiantes en 1.164 rutas. Cerca del 68% de los estudiantes transportados eran de las localidades de Suba, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y Engativá (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 27).

Subsidios condicionados a la asistencia escolar para niños y niñas trabajadoras: fue un proyecto que pretendió la integración al sistema educativo de los niños en condición de abandono, extrema pobreza o explotación, que se han visto obligados a trabajar. La medida consistió en entregar subsidios a las familias de los niños trabajadores, de estratos uno y dos, con el fin de incentivar la asistencia y permanencia de los pequeños. Entre 2005 y 2007 se beneficiaron 59.191 estudiantes que, comprometidos a asistir, recibieron un subsidio de \$60.000 cada dos meses, en realidad una cifra muy reducida si se tiene en cuenta el costo de vida en la ciudad (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 27).

Solidaridad social con la niñez y la juventud: el propósito fue motivar acciones solidarias de los ciudadanos y de instituciones privadas y públicas para obtener útiles y uniformes escolares. Según el informe de gestión de la Secretaría de Educación, entre 2004 y 2007 se entregaron 150.000 morrales de sueños (con kits escolares) y 26.407 uniformes y zapatos a estudiantes de escasos recursos (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 28).

El programa Bogotá sin hambre se propuso, en el sector educativo, mejorar el estado nutricional de los niños y jóvenes matriculados en los establecimientos educativos, específicamente de la población con mayores necesidades, para que alcanzasen un desarrollo físico e intelectual adecuado. Para su realización exitosa se trazaron proyectos como Suministro de refrigerios escolares, que pasó de otorgar 204.168 refrigerios en 2004 a 429.826 en 2007; Apertura de comedores escolares, que para 2007 ya contaba con 32 restaurantes, y Educación para la vida sana, que buscó el fomento de hábitos alimenticios benéficos en los estudiantes, para lo cual la Secretaría de Educación, el Ivima, la Secretaría de Salud, la Universidad Nacional de Colombia y Compensar trabajaron a fin de mejorar la calidad de la alimentación escolar controlando la producción, distribución y consumo (Secretaría de Educación, *Informe de Gestión 2004-2007*, p. 26).

Construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos: es un programa que se enfocó en garantizar espacios escolares adecuados que garantizaran e incentivaran la permanencia en el sistema educativo en condiciones dignas, ayudando al objetivo de calidad educativa con los siguientes proyectos:

Construcción y dotación de plantas físicas distritales: entre 2004 y 2006 se orientaron esfuerzos para la adquisición de predios, elaboración de estudios, diseños y procesos precontractuales necesarios para adelantar las obras de construcción de nuevos colegios, para ejecutar la construcción, dotación y entrega de los colegios entre 2006 y 2007. Para este último año se habían entregado 16 nuevas edificaciones escolares²⁶ y se encontraban en construcción otras (p. 22).

Mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales: se propuso mejorar la infraestructura física, dotar los colegios distritales y atender los requerimientos de reforzamiento estructural necesarios para prevenir situaciones de riesgo. Para lo cual empleó el reforzamiento estructural en 98 colegios, realizó 30 obras de ampliación y nuevas etapas de colegios distritales y la reposición de 14 sedes antiguas que por razones técnicas y de seguridad debieron remplazarse por nuevas construcciones (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2004-2007*, pp. 21, 22).

Mediante el proyecto Equipamiento y dotación escolar se propició la dotación de establecimientos educativos distritales con mobiliario y recursos didácticos y tecnológicos. Entre 2004 y 2007 se entregaron 248.548 pupitres, 111 muebles para laboratorio, 56 para bibliotecas, 86 para salas de informática y 36 para aulas de artes. Además, se entregaron 329.723 libros para las bibliotecas escolares de 148 colegios y para el fomento de la lectura en los colegios se entregaron 1.359.247 libros por el programa Libro al viento (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión 2004-2007*, pp. 23, 30).

El programa Gestión educativa humana, eficaz y sostenible apuntó al fortalecimiento de la gestión administrativa de la Secretaría de Educación, planteándose estrategias como la reestructuración interna con el objetivo de alcanzar una cultura organizacional eficiente, humana y descentralizada; y el diseño de instrumentos de monitoreo a la aplicación de la política educativa. La reestructuración orgánica propuesta por este programa se realizó

Saludcoop Norte - San Antonio Nororiental, 2. Eduardo Umaña Mendoza - Villa Alemania, 3. Monteblanco Sede B - El Uval 4. Paulo Freire - Ciudadela Nuevo Milenio, 5. Carlos Pizarro León Gómez - Ciudadela El Recreo, 6. Alfonso Reyes Echandía - San José de Maryland, 7. Leonardo Posada Pedraza - Metrovivienda, 8. Orlando Higuita - Holanda La Libertad, 9. Saludcoop Sur - Kalandaima, 10. Codema - Darío Echandía, 11. Gabriel Betancourt Mejía - El Tintal, 12. Carlo Federici - Zona Franca, 13. Delia Zapata Olivella - Fontanar Inurbe Tibabuyes, 14. Gonzalo Arango - Gloria Lara de Echeverry, 15. Veintiún Ángeles - Tuna Alta, 16. María Mercedes Carranza - El Almacén (Secretaría de Educación del Distrito, *Informe de Gestión*, p. 20).

hasta la promulgación de los Decretos 330 y 331 de 2008, una vez se había iniciado otro periodo de gobierno distrital. Entre tanto, la naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría de Educación del Distrito se definieron en el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006 (*Registro Distrital*, No. 3662). Como un organismo del sector central, con autonomía administrativa y financiera, la Secretaría de Educación del Distrito se definió como la encargada de orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral.

Se establecieron como funciones básicas de la Secretaría:

- a) Garantizar el acceso, permanencia, pertinencia, calidad y equidad en la prestación del servicio educativo, en sus diferentes formas, niveles y modalidades;
- b) Formular, orientar y coordinar las políticas y planes del sector;
- c) Ejercer la inspección, vigilancia, control y evaluación de la calidad y prestación del servicio educativo en la ciudad;
- d) Fomentar la educación técnica y tecnológica;
- e) Fomentar el desarrollo del conocimiento a través de alianzas estratégicas con el sector productivo;
- f) Promover estrategias de articulación de la educación con las demandas de la ciudad y las necesidades de sus habitantes;
- g) Diseñar e impulsar estrategias y programas para el desarrollo y formación de la niñez y la juventud;
- h) Diseñar e impulsar estrategias y programas para el desarrollo de los grupos étnicos atendiendo sus características socioculturales, el principio de interculturalidad y la necesidad de articularlo al sistema distrital de educación;
- i) Diseñar e impulsar estrategias y programas para el desarrollo y formación de las personas con necesidades especiales;
- j) Fomentar la investigación y su relación con los procesos de docencia, en coordinación con la Universidad Distrital y en articulación con las instituciones de educación superior radicadas en Bogotá;
- l) Formular, orientar y ejecutar, en coordinación con la Secretaría Ambiental, la política de educación ambiental del Distrito Capital;
- k) Administrar, controlar y supervisar los recursos provenientes del sistema general de participaciones con destinación específica para educación.

Esas funciones hablan de las problemáticas sobre las que administraciones distritales recientes han trabajado, pero también de un proceso de integración de nuevos elementos a la misión del sector educativo, que, aparte del fomento de la oferta educativa, incluye la importancia de la garantía del acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación en Bogotá.

Otro componente del programa Gestión fue el proyecto Evaluación de impacto de la política educativa, que buscó evaluar el impacto del Plan Sectorial de Educación, para usar esta información como herramienta para la toma de decisiones y el planteamiento de nuevas estrategias a futuro. De esa forma, se contrató al Centro Nacional de Consultoría para el diseño de la Encuesta de Cultura Escolar y así efectuar el primer levantamiento y procesamiento de la información, con el fin de evaluar el Plan Sectorial de Bogotá 2004-2008: Bogotá una gran escuela. En realidad fue un proceso de larga data que incluso involucró a la administración pública de Samuel Moreno.

El último programa, denominado Articulación educativa de Bogotá con la región Central, se planteó como una política pública de educación que pretendía aumentar el potencial competitivo de la ciudad a través del intercambio de proyectos pedagógicos y programas de formación docente de calidad con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta. Por otra parte, estableció la difusión y fortalecimiento del aprendizaje de un segundo idioma, preferiblemente el inglés, asumiendo que es una herramienta que posibilita el desarrollo de la política de competitividad. No obstante, no se encontraron resultados concretos respecto a la implementación de este programa.

Consideraciones finales

Desde la década de 1920 se asistió a un crecimiento inusitado de la población en Bogotá, situación para la que no estaba preparada física ni económica ni socialmente, planteando así distintos retos a las administraciones públicas. En educación el reto consistió en integrar la totalidad de la población en edad escolar a los servicios educativos prestados en la ciudad, por lo menos en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media vocacional. La cobertura en educación primaria constituyó una preocupación durante las décadas de 1940 y 1950, mientras que en secundaria y media vocacional adquirió relevancia durante las décadas de 1960 a 1980, situación impulsada por el discurso de desarrollo económico, vigente para la época, que consideraba la educación una de sus piezas angulares. Es interesante que el primer nivel de educación –preescolar– fue considerado como obligatorio a partir de 1994, situación que en parte respondió a las prioridades establecidas para el sector oficial de la educación a nivel nacional.

Las políticas públicas para la obtención de esos objetivos fueron las más lógicas y contemplaron ambos sectores de la educación, tanto oficial como no oficial, enfocándolas hacia la integración de lo que en los documentos llamaron reiteradamente "sectores populares", "población vulnerable", "estratos 1 y 2" o, recientemente, población con necesidades básicas insatisfechas. Debido a las determinaciones adoptadas por las distintas administraciones

distritales, como también al esfuerzo presupuestal, Bogotá se encuentra cerca del objetivo de cobertura total en educación; así, para 2007 registró una tasa global de cobertura neta del 93,8% (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan Sectorial 2008-2012*, p. 36). Sin embargo, los fenómenos de aumento constante de población en edad escolar, edad tardía, repitencia y deserción escolar han mantenido las tasas de cobertura sin mayores alteraciones.

Por lo menos desde el año 2000 el fenómeno de deserción ha despertado especial preocupación en el sector educativo oficial. La Encuesta de Calidad de Vida de 2007 reveló algunas de las principales razones por las cuales los niños y jóvenes no asistían a alguna institución educativa: el 28% argumentó los elevados costos y la falta de dinero, el 30% sostuvo la necesidad de trabajar y el 11% arguyó la necesidad de encargarse de las labores domésticas y cuidar niños u otras personas en el hogar (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan Sectorial 2008-2012*, p. 38). Ante tal situación se han propuesto medidas que pretenden estimular el acceso al sistema educativo y la permanencia de los niños y jóvenes de escasos recursos; a través de lo que se ha llamado la reducción de las barreras económicas se han adjudicado subsidios condicionados a la asistencia, transporte, refrigerios y almuerzos escolares, uniformes, útiles escolares, entre otros.

El reto de cobertura se articuló también con los propósitos nacionales de erradicación del analfabetismo, cuyos fundamentos se hallaron en postulados de carácter exógeno, sin que ello quiera decir una simplista ejecución acrítica de dichas intenciones. Debido a las políticas adoptadas para estimular el acceso a la educación preescolar y primaria y a la ejecución de programas de alfabetización de adultos, Bogotá ha registrado por lo menos desde 1970 tasas de analfabetismo inferiores al 5%, llegando en 2007 a una tasa del 1,8%, menor que el promedio nacional que alcanzó el 9,6% (Secretaría de Educación del Distrito, *Plan Sectorial 2008-2012*, p. 36).

Los significativos logros alcanzados en cobertura contrastan con la situación en calidad educativa, donde aún se plantean bastantes retos. Es interesante ver cómo este tema entró con gran fuerza en las agendas de las administraciones distritales en los últimos 15 años que involucró esta investigación. Si bien algunas de las políticas enfocadas en el logro de calidad, entendida como un mejoramiento del sistema educativo en general, tenían antecedentes en décadas anteriores (cualificación docente, dotación escolar, mantenimiento de edificios escolares), lo cierto es que a partir de los noventa se sumaron otras políticas, entre ellas, la evaluación del logro académico, la asesoría en la construcción de los proyectos educativos institucionales, la integración de nuevos temas curriculares (derechos humanos, convivencia ciudadana, tecnologías de la información y las comunicaciones, dominio de segundo idioma), que configuraron un nuevo concepto de calidad educativa, entendida como aquella que proporciona a los individuos, a lo largo de toda

su formación escolar, las herramientas necesarias para enfrentarse a la vida en el contexto de un mundo globalizado.

En ese sentido, los mayores retos que se plantean las administraciones locales y nacionales tienen que ver con la redefinición de los "aprendizajes significativos" o pertinentes para el desarrollo social de los egresados; la ampliación de la jornada educativa, entendida no solamente como el aumento de carga académica sino también como la promoción del uso adecuado del tiempo libre (deporte, cultura, arte, tecnología, habilidades sociales); y apremiantemente ponen atención a la problemática de articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo, aún más si se tiene en cuenta la importancia de la educación en el discurso del Desarrollo Humano.

Bibliografía

Fuentes primarias

Anales del Concejo del Distrito Especial de Bogotá [Bogotá], 1970-1990.

Diario Oficial [Bogotá], 1969-1995.

Registro Distrital [Bogotá], 1980-2006.

- Caicedo Ferrer, Juan Martín (1991). "Por la calidad de vida en Bogotá: acciones y obras de Juan Martín Caicedo Ferrer". *Nueva Frontera*: Documento especial.
- ---. Bogotá pensada en grande, 1991-1992 (1992). Bogotá: Imprenta Distrital.
- Casas, Roque (1939). *La educación p*ública en Bogotá. Bogotá: Imprenta Municipal.
- Castro, Jaime (1994). *La punta del iceberg: informe de labores, 1992-1994.*Bogotá: Imprenta Distrital.
- Centro de Economía y Humanismo (1958). *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Bogotá: Aedita y Cromos.
- Consejo Administrativo de Bogotá (1956). Acuerdos expedidos por el Consejo Administrativo de Bogotá durante el año de 1955, t. I. Bogotá: Imprenta de Bogotá.
- --- (1957. Acuerdos expedidos por el Consejo Administrativo de Bogotá durante el año de 1956, t. II. Imprenta de Bogotá.
- Concejo de Bogotá (1940). *Acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá en el año de 1940*. Bogotá: Imprenta Municipal.
- Concejo del Distrito Especial de Bogotá (1964). *Acuerdo 1962 (números 37 a 80)*, t. 11. Bogotá: Imprenta Distrital de Bogotá.
- --- (1968). Acuerdos 1967 (números 1 a 91). Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (1976). Acuerdos 1975. Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (1980). Acuerdos expedidos por el Honorable Concejo de Bogotá sancionados por la Administración Distrital, 1979. Bogotá: Imprenta Distrital.

- --- (1981). Acuerdos 1980. Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (s. f.). Acuerdos 1984 expedidos por el honorable Concejo de Bogotá sancionados por la Administración Distrital. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Concejo de Bogotá Distrito Capital (1995). Acuerdos expedidos por el Honorable Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C., 1991. Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (1995). Acuerdos expedidos por el Honorable Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C., 1994. Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (1996). Acuerdos expedidos por el Honorable Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C., 1995. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Contraloría de Bogotá D. C. (2005). "Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial fondo de desarrollo local de Fontibón, vigencia 2002-2004, plan de auditoría distrital". Impresión de computador. Bogotá: Contraloría de Bogotá.
- Contraloría General de la República (1942). *Censo general de población, 5 de julio de 1938, ordenado por la Ley 67 de 1917*, t. 7: Departamento de Cundinamarca. Bogotá: Imprenta Nacional
- Corporación para el Desarrollo Humano (1997). *Análisis económico de la educación en Bogotá, Distrito Capital. Estudio de consultoría.* Bogotá: Secretaría de Educación Distrital.
- Currie, Lauchlin (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia.

 Informe de una misión. Dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada
 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Bogotá:
 Imprenta del Banco de la República.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico, Radio y Televisión Colombia, Secretaría de Educación Distrital, Secretaría Distrital de Salud y Unidad de Producción de Televisión de la Universidad Nacional de Colombia (2005). Serie Banderas en Marte. Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1987). *La educación en Bogotá*. Mecanografiado. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Secretaría de Educación del Distrito (s. f.). *Estadísticas educativas Bogotá D. E.*, 1976-1985. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- Departamento Administrativo de Presupuesto y Contabilidad (1968).

 Presupuesto de rentas e ingresos y de inversiones y gastos del Distrito

 Especial de Bogotá, para la vigencia fiscal de 1969. Bogotá: Imprenta
 del Distrito.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1951). *Censo de población de Colombia*, 1951. *Cundinamarca*. Bogotá: DANE.
- --- (1956). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1955, No. 16. Bogotá: DANE.
- --- (1957). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1956, No. 17. Bogotá: DANE.
- --- (1958). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1957, No. 18. Bogotá: DANE.
- --- (1959). Anuario Estadístico de Bogotá D. E, 1958, No. 19. Bogotá: DANE.
- --- (1960). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1959, No. 20. Bogotá: DANE.
- --- (1961). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1960, No. 21. Bogotá: Dane.
- --- (1962). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1961, No. 22. Bogotá: DANE.
- --- (1963). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1962, No. 23. Bogotá: Dane.
- --- (1964). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1963, No. 24. Bogotá: Dane.
- --- (1965). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1964, No. 25. Bogotá: DANE, 1965.
- --- (1966). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial1965 No. 26. Bogotá:
- --- (1967). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1966. Bogotá: DANE.
- --- (1968). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1967. Bogotá: DANE.
- --- (1970). Anuario Estadístico de Bogotá Distrito Especial, 1968 y 1969. Bogotá: DANE.
- --- (1972). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1970-1971. Bogotá: DANE.
- --- (1975). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1972-1974. Bogotá: DANE.
- --- (1976). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1975. Bogotá: DANE.
- --- (1980). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1976-1979. Bogotá: DANE.
- --- (1982). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1980-1981. Bogotá: DANE.
- --- (1984). Anuario Estadístico de Bogotá D. E., 1982. Bogotá: DANE.
- --- (1975). La educación primaria en Colombia, 1967-1974. DANE.
- --- (1969-1970). XII Censo nacional de población y II de edificios y vivienda (julio 15 de 1964), Bogotá D. E. Bogotá: DANE.
- --- (1980). XIV Censo nacional de población y III de vivienda, Bogotá D. E., octubre 24 de 1973. Bogotá: DANE.
- --- (1985). 50 años de estadísticas educativas. Bogotá: DANE.
- --- (1986). xv Censo nacional de población y IV de vivienda, Colombia, vol. I. Bogotá: DANE.
- --- (1989). Colombia Estadística, 1988: Municipal. Bogotá: DANE.
- --- (1990). Colombia Estadística, 1989: Municipal. Bogotá: DANE.
- --- (1990). Boletín de Estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, No. 444. Bogotá.
- --- (1990). Colombia Estadística, 1989: Municipal. Bogotá: DANE.

- --- (1999). Santa Fe de Bogotá, proyecciones de población por sexo y edad, 1985-2016. Bogotá: DANE.
- --- (2001). Boletín de Estadística, No. 579. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1991). *Plan de Apertura Educativa*, 1991-1994. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dirección Nacional de Estadística (1953). *Anuario Municipal de Estadística de 1952*, No. 13. Bogotá: Imprenta Municipal.
- Durán Dussán, Hernando (1982). *La transformación de Bogotá*. Bogotá: Gaudi.
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (1998). La investigación, fundamento de la comunidad académica: resultados de investigaciones educativas, 2 t. Bogotá: IDEP.
- --- (1999). Teleserie Francisco el Matemático. Bogotá.
- Martínez, Himelda (s. f.). Ambientes de aprendizaje y modelos de enseñanza: análisis desde una perspectiva internacional de ocho investigaciones y siete innovaciones financiadas por el IDEP. Bogotá: IDEP.
- Pastrana Arango, Andrés (1989). *Andrés Pastrana: primer año frente a Bogotá.* Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Sánchez García, Julio César (1987). Plan general de desarrollo social y económico para Bogotá D. E., 1987-1990. Bogotá: Imprenta Distrital.
- --- (1988). Cumplimiento de un compromiso de acción por Bogotá: Julio César Sánchez García, Alcalde Mayor, 1986-1988. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Secretaría de Educación del Distrito (1971). Estudio de educación: elementos del plan II, documento de trabajo. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1973). *Alcaldías menores, zonas escolares*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1974). Plan de trabajo y constitución del grupo de técnicos nacionales para la programación académico-pedagógica y administrativa del subprograma No. 7, Educación, Piduzob. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1975). Dirección de Investigación para la Educación. Bogotá: Secretaría de Educación.
- --- (1975). Plan general de trabajo para el replanteamiento del subprograma 7: Educación del Piduzob. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1976). Censo de escolaridad, docencia y capacidad instalada, 1976. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1976). *Secretaría de Educación, 1976*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1980). *Informe de actividades septiembre 1978 junio 1980*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.

- --- (1984). Campaña distrital de alfabetización: fundamentos, objetivos, estrategias. Bogotá lee y cuenta contigo... ¡manos a la obra! Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1985). Catálogo descriptivo de documentos producidos por la DIE-CEP: 1974-1984. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1986). *Directorio de establecimientos educativos distritales*, 1986. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (1998). *Plan sectorial de educación*, 1998-2001. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (2000). *Informe de gestión, 1998-2000*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito. Secretaría de Educación Distrital, Centro de documentación. Página web institucional. Bogotá: Secretaría de Educación. Obtenido de la red mundial entre junio y julio de 2010, http://www.sedbogota.edu.co/Aplicativossed/Centro_Documentacion/documentos anteriores.htm>
- --- (2001). *Plan sectorial de educación*, 2001-2004. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (2003). *Informe de gestión, 2001-2003*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito. Secretaría de Educación Distrital, Centro de documentación. Página web institucional. Bogotá: Secretaría de Educación. Obtenido de la red mundial entre junio y julio de 2010, http://www.sedbogota.edu.co/Aplicativossed/Centro_Documentacion/documentos_anteriores.htm
- --- (2003). Estadísticas educativas, 1998-2003. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (s. f.). Plan sectorial de educación, 2004-2008. Bogotá: una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (s. f.). *Informe de gestión sector educación*, 2004-2007. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (s. f.). Plan sectorial de educación, 2008-2012: educación de calidad para una Bogotá positiva. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- --- (s. f.). *Informe de gestión*, 2008. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- Secretaría de Hacienda del Distrito (1979). *Presupuesto vigencia fiscal de 1979*. *Decretos números 1944 de dic. 19 y 216-219 de 1979*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1980). Presupuesto vigencia fiscal de 1980. Decretos números 2282 y 2283, de dic. 1979. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1981). *Presupuesto vigencia fiscal de 1981*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.

- --- (1982). *Presupuesto vigencia fiscal de 1982*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1983). *Presupuesto vigencia fiscal de 1983. Decreto número 2614, dic. 30 de 1982*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1984). *Presupuesto vigencia fiscal de 1984. Decreto número 2129, dic. 30 de 1983*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1985). *Presupuesto vigencia fiscal de 1985*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1986). Presupuesto vigencia fiscal de 1986. Decreto número 0204 febrero de 1986. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1986). *Proyecto de presupuesto ingresos y gastos*, 1987. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1988). *Presupuesto vigencia fiscal de 1988. Decreto número 1644 diciembre 21 de 1987.* Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1989). Presupuesto vigencia fiscal 1989. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1990). *Presupuesto vigencia fiscal 1990*. *Decreto número 576 de 1989* (*diciembre 28*). Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1991). Presupuesto vigencia fiscal 1991: ingresos y gastos administración central. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1992). Presupuesto vigencia fiscal 1992: ingresos y gastos de la administración central. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1993). Presupuesto vigencia fiscal de 1993: ingresos y gastos de la administración central. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (1994). *Presupuesto anual 1994*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (s. f.). *Presupuesto anual del Distrito Capital*, 1999: anexos administración central. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2003). *Presupuesto anual del Distrito Capital, vigencia fiscal 2003*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2004). Presupuesto anual del Distrito Capital, vigencia fiscal 2004. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2005). *Presupuesto anual del Distrito Capital*, 2005. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2006). *Presupuesto anual del Distrito Capital*, 2006. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2007). *Presupuesto 2007, Bogotá Distrito Capital*. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.
- --- (2008). Presupuesto 2008, Bogotá Distrito Capital. Bogotá: Secretaría de Hacienda del Distrito.

- Torres Zambrano, Guillermo y Leonor Isaza Merchán (2000). Evaluación de los programas de formación docente realizados en Bogotá entre 1996 y 2000. Bogotá: IDEP.
- Villaveces Cardoso, José Luis (s. f.). "Informe de gestión (1995-1998) de la Secretaría de Educación del Distrito". Impresión de computadora. Bogotá: Secretaría de Educación Distrito.

Fuentes secundarias

- Archila Neira, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Investigación y Educación Popular.
- Corporación para el Desarrollo Humano (1997). *Análisis económico de la educación en Bogotá, Distrito Capital. Estudio de consultoría.* Bogotá: Secretaría de Educación Distrital.
- Helg, Aline (2001). "La educación en Colombia, 1946-1957". *Nueva historia de Colombia*, t. 4. Educación, ciencias de la mujer y vida diaria. Bogotá: Planeta. Dir. Jaime Jaramillo Uribe, Álvaro Tirado Mejía et ál.
- --- (2001). "La educación en Colombia, 1958-1980". *Nueva historia de Colombia*, t. 4. Educación, ciencias de la mujer y vida diaria. Bogotá: Planeta. Dir. Jaime Jaramillo Uribe, Álvaro Tirado Mejía et ál.
- Jaramillo Uribe, Jaime (2001). "La Educación durante los gobiernos liberales, 1930-1946". *Nueva historia de Colombia*, t. 4. Educación, ciencias de la mujer y vida diaria. Bogotá: Planeta. Dir. Jaime Jaramillo Uribe, Álvaro Tirado Mejía et ál.
- Martínez Boom, Alberto (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización educativa en América Latina. Barcelona: Anthropos.
- Noguera, Carlos Ernesto (2002). "La reforma educacionista en Bogotá, 1920-1936. ¿Instruir, educar o higienizar el pueblo?". *Historia de la educación en Bogotá*, t. 2. Dir. Olga Lucía Zuluaga Garcés. Bogotá:
- Ocampo, José Antonio (1997). "Una década de grandes transformaciones económicas, 1986-1995". *Historia económica de Colombia*. Ed. José Antonio Ocampo. Bogotá: Presidencia de la República.
- Pabón Fernández, Nohra y Yolanda Castro Robles (2002). "Políticas para la educación superior: una primera aproximación a su impacto en Santa Fe de Bogotá". *Historia de la educación en Bogotá*, t. 2. Dir. Olga Lucía Zuluaga Garcés. Bogotá: IDEP.

- Pulgarín Reyes, Margarita (2003). "Historia institucional de la Secretaría de Educación de Bogotá, siglo xx". Impresión de Computadora. Bogotá: Archivo de Bogotá.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto (2006). *Impacto social de los planes de desarrollo: análisis de la inversión social en Bogotá, 1995-2004.* Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario.
- Siabato Patiño, Margarita (2004). *Gestión y gerencia en los colegios cooperativos de Bogotá*. Bogotá: Comité de Investigación Facultad de Educación (CIFE), Universidad Cooperativa de Colombia.
- Saldarriaga, Óscar y Javier Sáenz Obregón (2002). "La Escuela Activa en Bogotá, en la primera mitad del siglo XX: ¿un ideal pastoril para un mundo urbano?". *Historia de la educación en Bogotá*, t. 2. Dir. Olga Lucía Zuluaga Garcés. Bogotá: IDEP.

Fuentes electrónicas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Régimen Legal de Bogotá D. C.: compilación de normatividad, doctrina y jurisprudencia*. Página web institucional. Bogotá: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. Obtenido de la red mundial entre marzo y julio de 2010. http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp
- Ministerio de Educación Nacional. *Asesoría jurídica*. Página web institucional. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional República de Colombia, [s. f.]. Obtenido de la red mundial entre marzo y julio de 2010. http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-31213.html
- Morales, Omaira y Yesid Quiroga. Fecode conmemoró 50 años de lucha defendiendo la educación pública y los derechos del magisterio.

 En línea. Obtenido de la red mundial el 4 de marzo de 2010.

 http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_conte
 nt&view=article&id=649:fecode-conmemoro-50-anos-delucha-defendiendo-la-educacion-publica-y-los-derechos-delmagisterio&catid=39&Itemid=32>

Anexos

Tabla 12. DANE. Anuarios estadísticos de Bogotá 1955-1969

Establecimientos de educación primaria, secundaria y media vocacional 1950-1969

Jecumann	a y meana v	ocacional 1990	, 1505	
Años	Pri	maria	Secundari	a y Media
Allos	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1950	480	n.d.	11	132
1951	551	n.d.	n.d.	n.d.
1952	587	n.d.	n.d.	n.d.
1953	213	485	n.d.	n.d.
1954	233	369	n.d.	n.d.
1955	256	448	n.d.	n.d.
1956	325	475	n.d.	n.d.
1957	365	501	10	140
1958	325	496	11	148
1959	292	508	13	161
1960	333	634	15	177
1961	481	630	16	181
1962	563	558	17	206
1963	586	614	17	229
1964	604	686	19	281
1965	625	720	25	284
1966	675	788	29	401
1967	739	872	31	421
1968	514	1.124	95	580
1969	862	987	89	646

Tabla 13. DANE. Anuarios estadísticos de Bogotá 1955-1969

Docentes de educación primaria, secundaria y media vocacional 1950-1969

A =	Pri	maria	Secundar	ia y Media
Años	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1950	481	n.d.	245	1.711
1951	553	n.d.	n.d.	n.d.
1952	589	n.d.	n.d.	n.d.
1953	618	n.d.	n.d.	n.d.
1954	732	n.d.	n.d.	n.d.
1955	863	2.162	n.d.	n.d.
1956	1.082	2.523	n.d.	n.d.
1957	1.368	2.390	303	1.755
1958	1.726	2.558	331	2.079
1959	1.776	2.531	334	2.329
1960	1.925	3.697	367	2.443
1961	2.217	3.704	454	2.923
1962	2.586	3.471	474	3.168
1963	2.706	4.083	471	3.305
1964	3.406	4.459	454	3.457
1965	3.877	4.434	596	3.798
1966	4.458	5.099	686	5.121
1967	5.064	5.422	714	5.455
1968	5.013	4.005	1.184	6.983
1969	6.196	5.797	1.636	7.833

Tabla 14. DANE. Anuarios estadísticos de Bogotá 1970-1982; Colombia estadística 1988-1989: Municipal; Colombia Estadística

Establecimientos, docentes y estudiantes de educación preescolar 1980-1989

Años	Do	centes	Estableo	imientos
Anos	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1980	481	n.d.	245	1.711
1981	553	n.d.	n.d.	n.d.
1982	589	n.d.	n.d.	n.d.
1983	618	n.d.	n.d.	n.d.
1984	732	n.d.	n.d.	n.d.
1985	863	2.162	n.d.	n.d.
1986	1.082	2.523	n.d.	n.d.
1987	1.368	2.390	303	1.755
1988	1.726	2.558	331	2.079

 Tabla 15. Decreto 729 de 1952; Decreto 890 de 1953; Acuerdo 9 de 1955; Decreto 1037de 1957; Acuerdo 38 de 1958; Acuerdo 120 de 1959.

	Presup	Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 1950	educación en Bo	gotá década de	1950		
				Por	Por años		
	Castos	1953	1954	1955	1957	1958	1959
	Servicios personales administrativos	\$ 475.620,00	\$ 248.840,00	\$ 298.260,00	\$1.505.820,00	\$1.390.040,00	\$1.454.040,00
Administración	Servicios personales docentes	\$ 80.000,00	\$ 309.860,00	\$1.457.920,00	\$3.595.960,00	\$6.424.000,00	\$7.642.640,00
de la secretaría	Gastos generales	\$ 342.400,00	\$ 345.000,00	\$ 607.020,00	\$1.112.200,00	\$1.011.000,00	\$1.519.500,00
	Total administración	\$ 898.020,00	\$ 903.700,00	\$2.363.200,00	\$6.213.980,00	\$8.825.040,00	\$10.616.180,00
Inversión escuelas	Construcción, reparación y adecuación de locales e instalaciones escolares	\$ 758.000,00	\$ 675.000,00	\$2.300,000,00	\$ 220.000,00	\$ 450.000,00	\$ 180.000,00
primarias	Compra de muebles, material, textos y útiles de enseñanza	\$ 61.590,00	\$ 109.020,00	\$ 216.900,00	\$ 418.210,00	\$ 190.000,00	\$ 733.000,00
	Otros centros de educación elemental	\$ 2.100,00	\$ 7.200,00	\$ 29.240,00	\$ 382.660,00	\$ 339.400,00	\$ 467.420,00
Sostenimiento	Centros de educación media	\$ 304.710,00	\$ 676.196,00	\$ 890.580,00	\$ 656.760,00	\$ 446.668,00	\$ 829.720,00
de entidades	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 200.400,00	\$ 128.920,00	\$ 86.420,00	\$ 337.884,00	\$ 351.720,00	\$ 364.920,00
	Entidades de carácter cultural	n.d.	n.d.	\$ 50.300,00	\$ 199.166,00	\$ 146.300,00	\$ 108.700,00
	Salud	\$ 4.140,00	n.d.	\$ 222.200,00	\$ 806.300,00	\$1.510.960,00	\$1.484.000,00
:	Alimentación	\$1.162.000,00	n.d.	\$1.625.880,00	n.d.	n.d.	n.d.
Otros servicios de educación	Cultura, recreación y deporte	n.d.	n.d.	\$ 128.500,00	\$ 212.500,00	\$ 195.500,00	\$ 198.200,00
	Becas	n.d.	n.d.	n.d.	\$ 71.200,00	\$ 100.000,00	\$ 100.000,00
	Auxilios	\$ 12.000,00	\$ 12.000,00	n.d.	\$ 250.000,00	n.d.	\$ 70.000,00
	Total presupuesto	\$3.402.960,00	\$2.512.036,00	\$7.913.220,00	\$9.768660,00	\$12.555.588,00	\$15.152.140,00

Tabla 16. Acuerdo 120 de 1959; Acuerdo 82 de 1960; Acuerdo 81 de 1961; Acuerdo 79 de 1962; Acuerdo 82 de 1963; Acuerdo 138 de 1964; Acuerdo 54 de 1965; Acuerdo 76 de 1966; Acuerdo 84 de 1967.

		Pre	Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 1960 Por años	nado a educacio	ón en Bogotá d Por	tá década de 1960 Por años				
					_					
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
\$	1.565.000,00	\$ 1.450.680,00	\$ 1.868.880,00	\$ 2.406.403,65		\$ 3.378.832,50	\$ 3.034.894,80 \$ 3.378.832,50 \$ 3.993.062,79	\$ 4.643.392,75	\$ 5.434.759,00	\$ 7.455.495,00
\$13	.811.266,00	13.811.266,00 \$16.294.500,00 \$20.734.440,00 \$28.873.896,00 \$36.592.490,00 \$43.182.100,00 \$51.870.880,00 \$59.166.680,00	\$20.734.440,00	\$28.873.896,00	\$36.592.490,00	\$43.182.100,00	\$51.870.880,00	\$59.166.680,00	\$66.618.320,00	\$86.080.800,00
₩	1.512.720,00	\$ 1.570.000,00	\$ 1.460.000,00	\$ 2.654.000,00	\$ 2.454.970,00		\$ 2.491.200,00 \$ 2.798.200,00	\$ 3.401.200,00	\$ 3.807.000,00	\$ 4.745.000,00
\$16	16.888.986,00	\$19.315.180,00		\$24.063.320,00 \$33.934.299,65	\$42.082.354,80 \$49.052.132,50	\$49.052.132,50	\$58.662.142,79	\$67.211.272,75	\$75.860.079,00	\$98.281.295,00
\$	3 1.203.647,60	\$ 911.228,68	\$ 185.880,00	\$ 185.880,000 \$ 2.010.000,000 \$ 4.010.000,000 \$ 3.908.000,000 \$ 6.306.000,000 \$ 5.306.000,000	\$ 4.010.000,00	\$ 3.908.000,00	\$ 6.306.000,00	\$ 6.306.000,00	\$ 5.306.000,00	\$25.400.000,00
↔	918.800,00	\$ 450.000,00	\$ 150.000,00	\$ 150.000,00 \$1.074.000,00 \$1.284.000,00	\$ 1.284.000,00		\$ 1.363.000,00	\$ 1.322.000,00	\$1.234.500,000 \$ 1.363.000,000 \$ 1.322.000,000 \$ 1.131.800,25	\$ 850.000,00
07	\$ 200.000,00	\$ 530.000,00	\$ 470.000,00	\$ 240.000,00	\$ 190.000,00	\$ 150.000,00	\$ 120.000,00	\$ 78.000,00	\$ 70.000,00	
₩	517.600,00	\$ 1.046.000,00	\$ 580.000,00	\$ 481.200,00	\$ 511.000,00	\$ 505.000,00	\$ 395.000,00	\$ 391.000,00	\$ 704.000,00	\$ 1.000.000,00
0,	\$ 200.000,00	\$ 550.000,00	\$ 500.000,00	\$ 500.000,00	\$ 550.000,00	\$ 600.000,00	\$ 750.000,00	\$ 750.000,00 \$ 1.250.000,00 \$ 2.500.000,00	\$ 2.500.000,00	\$ 2.500.000,00
",	\$ 510.000,00	\$ 340.000,00	\$ 175.000,00	\$ 182.000,00	\$ 477.800,00	\$ 423.800,00	\$ 411.800,00	\$ 450.000,00	\$ 508.000,00	n.d.

	n.d.	n.d.	n.d.	\$ 50.000,00	n.d. \$ 50.000,000 \$ 70.000,000 \$ 40.000,000 \$ 40.000,000 \$ 30.000,000 \$1.018.000,000	\$ 40.000,00	\$ 40.000,00	\$ 30.000,00	\$ 1.018.000,00	n.d.
Jultura, recreación deporte	\$ 39.000,00	00'000'56 \$	39.000,000 \$ 95.000,000 \$ 105.000,000 \$ 53.000,000 \$ 73.000,000 \$ 132.000,000 \$ 1.245.000,00 \$ 1.079.000,00	\$ 53.000,00	\$ 73.000,00	\$ 73.000,00	\$ 132.000,00	\$ 1.245.000,00	\$ 1.079.000,00	n.d.
	\$ 140.000,00	\$ 100.000,00	\$ 105.000,00	\$ 125.000,00	\$ 125.000,00	\$ 125.000,00	\$ 125.000,00	\$ 125.000,00	\$ 125.000,00	140.000,00 \$ 100.000,00 \$ 105.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00 \$ 125.000,00
	\$ 70.000,00	70.000,00 \$ 70.000,00	.b.n	\$ 471.400,00	\$ 503.400,00	\$ 503.400,00	\$ 633.400,00	\$ 643.400,00	\$ 731.000,00	n.d. \$ 471.400,00 \$ 503.400,00 \$ 503.400,00 \$ 633.400,00 \$ 643.400,00 \$ 731.000,00 \$ 661.000,00
	\$20.688.033,60	\$23.407.408,68	\$26.334.200,00	\$39.120.899,65	\$49.876.554,80	\$56.614.832,50	\$68.938.342,79	\$79.051.672.75	\$89.032.879,25	0.688.033,60 \$23.407.408,68 \$26.334.200,00 \$39.120.899,65 \$49.876.554,80 \$56.614.832,50 \$68.938.342,79 \$79.051.672.75 \$89.032.879,25 \$128.817.295,00

Tabla 17. Acuerdo 53 de 1969; Acuerdo 14 de 1970; Acuerdo 28 de 1972; Acuerdo 10 de 1973; Acuerdo 12 de 1974; Acuerdo 39 de 1975; Acuerdo 28 de 1976; Acuerdo 8 de 1978, Decreto 1944 de 1978.

		Presupuesto as	Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 1970	ón en Bogotá d	écada de 1970				
					Por años				
	Castos	1970	1971	1973	1974	1975	1976	1977	1979
	Servicios personales administrativos	\$ 29.204.816,00	\$ 25.694.427,50	\$ 42.818.277	\$ 40.847.175	\$ 53.264.892	\$ 52.036.639	\$ 69.030.209	\$103.413.428
Administración	Servicios personales docentes	\$161.572.576,00	\$196.113.930,00	\$258.908.595	233.349.486	\$ 227.418.100	\$289.629.637	\$323.550.000	\$323.000.000
de la secretaría	Gastos generales	\$ 8.387.818,00	\$ 3.890.000,00	\$ 13.140.000	\$ 9.900.000	\$ 14.930.000	\$ 16.212.487	\$ 19.550.002	\$ 15.717.000
	Transferencias (aportes patronales)	\$ 33.099.270,00	\$ 33.900.000,00	\$ 40.700.000	\$ 64.501.554	\$ 93.653.930	\$ 77.610.985	.b.n	n.d.
	Total administración	\$232.264.480,00	\$259.598.357,50	\$355.566.872	\$348.598.215	\$ 389.266.922	\$435.489.748	\$ 412.130.211	\$442.130.428
Inversión en	Construcción, reparación y adecuación de locales e instalaciones escolares	\$ 30.300.304,92	0 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7	£ 77	\$ 10.000.000	6000	\$ 13.370.000	n.d.	\$ 33.700.000
educación	Compra de muebles, material, textos y útiles de enseñanza para escuelas primarias	n.d.	00,764.042.0 ¢	411.762.6	n.d.	000.000.7	\$ 3.130.000	\$ 2.000.000	\$ 4.500.000
Sostenimiento	Fondo educativo regional instituciones educación primaria	n.d.	n.d.	n.d.	\$157.314.000	\$ 224.863.000	\$321.354.652	n.d.	n.d.
de entidades	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 3.000.000,00	\$ 4.000.000,00	\$ 9.000.000	\$ 9.000.000	\$ 15.000.000	\$ 35.000.000	\$ 25.000.000	\$ 40.000.000
	Entidades de carácter cultural	\$ 1.000.000,00	\$ 2.000.000,00	\$ 6.000.000	\$ 9.972.080	\$ 10.086.860	\$ 12.376.500	\$ 14.539.340	\$ 37.000.000
	Educación básica (primaria y secundaria)	\$ 661.000,00	\$ 650.000,00	\$ 800.000	\$ 679.067	\$ 679.000	\$ 679.000	\$ 988.000	\$ 758.000
Proyectos y programas	Alfabetización	.b.n	\$ 3.500.000,00	n.d.	n.d.	n.d.	.b.u	.b.n	n.d.
) -	Docentes	\$ 200.000,00	n.d.	.b.n	n.d.	n.d.	n.d.	\$ 300.000	\$ 300.000
	Cultura, recreación y deporte	.b.n	.b.n	\$ 3.000.000	\$ 3.000.000	\$ 3.000.000	\$ 3.000.000	\$ 3.000.000	n.d.
:	Becas	\$ 125.000,00	\$ 120.000,00	\$ 25.000	\$ 25.000	\$ 25.000	\$ 25.000	\$ 25.000	\$ 25.000
Otros servicios de educación	Salud	.b.n	.b.n	.b.n	n.d.	\$ 200.000	\$ 200.000	\$ 200.000	n.d.
	Alimentación	n.d.	n.d.	\$ 350.000	\$ 350.000	\$ 450.000	\$ 450.000	\$ 500.000	\$ 2.000.000
	Auxilios	n.d.	n.d.	\$ 400.000	n.d.	\$ 4.500.000	\$ 4.500.000	\$ 170.000	\$ 758.000
	Total presupuesto	\$267.550.784,92	\$278.114.855,00	\$384.378.986	\$538.938.362	\$829.574.900	\$829.574.900	\$458.852.551	\$561.171.428

 Tabla 18. Secretaría de Hacienda del Distrito, Presupuestos vigencias 1979-1989.

		Presup	ouesto asignad	lo a educació	n en Bogotá c	Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 1980					
	Softer				P	Por años					
	Gastos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	Servicios personales administrativos	\$102.870.261	\$158.902.120	\$182.491.107	\$229.075.112	\$274.479.751	\$326.795.129	\$408.402.722	\$409.036.691	\$ 620.753.165	\$ 822.389.957
Administración de la secretaría	Servicios personales docentes	\$323.000.000	n.d.	\$141.120.000	\$141.120.000	\$137.900.000	\$295.500.000	\$370.000.000	\$250.000.000	\$1.722.808.391	\$2.960.000.000
	Gastos generales	\$ 21.954.000	\$ 25.500	\$ 22.669.000	\$ 25.184.000	\$ 30.200.000	\$ 38.010.000	\$ 27.600.374	\$ 37.793.214	\$ 30.863.055	\$ 74.722.888
	Total administración	\$447.824.261	\$184.402.120	\$345.280.107	\$395.379.112	\$442.579.751	\$660.305.129	\$806.003.096	\$696.829.905	\$2.374.424.611	\$3.857.112.845
	Construcción, reparación y adecuación de locales e instalaciones escolares	\$125.000.000	n.d.	n.d.	\$ 1.000	\$ 20.001.000	\$497.201.000	\$908.400.000	\$1.786.632.456	\$1.786.632.456 \$5.663.800.000	\$3.999.763.270
Inversión en educación	Compra de muebles, material, textos y útiles de enseñanza para escuelas primarias	\$ 2.500.000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	\$ 2.332.000	\$ 214.500.000
	Fondo Rotatorio Secretaría de Educación	n.d.	\$252.000.000	\$320.000.000	\$150.000.000	\$394.000.000	\$443.250.000	\$684.000.000	\$ 431.000.000	\$ 112.250.000	\$ 64.204.000
Sostenimiento	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 40.000.000	\$ 50.000.000	n.d.	\$100.000.000	\$295.500.000	\$197.002.000	\$360.000.000	\$ 500.000.000	\$ 500.000.000 \$1.094.000.000	\$1.830.000.000
de el lidades	Entidades de carácter cultural	\$ 51.500.000	\$ 62.500.000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Proyectos y	Educación básica (primaria y secundaria)	\$ 816.000	\$ 816.000	\$ 816.000	\$ 816.000	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000	\$ 40.752.108
programas	Docentes	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 300:000	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 300.000	\$ 1.600.000
Otros sanicios	Alimentación	\$ 2.000.000	\$ 2.169.000	n.d.	n.d.	.b.n	n.d.	n.d.	n.d.	.p.u	n.d.
de educación	Auxilios centros educativos privados	n.d.	\$ 5.000.000	n.d.	\$ 7.500.000	\$8.901.000	\$ 7.000	\$ 12.507.000	\$ 15.000.000	\$ 15.000.000	\$ 25.000.000
Total	Total presupuesto	\$669.940.261	\$557.187.120	\$667.396.107	\$653.996.112	\$1.162.281.751	\$1.799.065.129	\$2.772.210.096	\$3.430.762.361	\$3.430.762.361 \$9.263.106.611	\$10.032.932.223

 Tabla 19. Secretaría de Hacienda del Distrito, Presupuestos vigencias 1991-1994, 1999.

		Presupuesto asign	Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 1990	Bogotá década de	1990		
				Por	Por años		
	Castos	1990	1991	1992	1993	1994	1999
	Servicios personales administrativos	\$1.076.012.652	\$1.425.667.800	\$ 2.583.273.066	\$2.939.848.316	\$10.105.877.479	\$ 32.230.676.338
	Servicios personales docentes	\$3.500.000.000	\$6.433.642.541	\$10.162.347.807	\$21.210.316.642	\$26.182.740.628	\$511.961.718.451
Administración de la secretaría	Gastos generales	\$ 99.903.177	\$ 162.401.477	\$ 390.113.792	\$ 486.025.160	\$ 1.198.435.537	\$ 7.754.123.970
	Transferencias (aportes patronales)	n.d.	n.d.	\$3.557.397.232	\$ 7.687.795.191	\$ 8.076.731.389	\$ 9.504.787.480
	Total administración	\$4.675.915.829	\$ 8.021.711.818	\$16.693.131.897	\$32,323,985,309	\$45.563.785.033	\$561.451.306.239
Inversión	Construcción, reparación y adecuación de locales e instalaciones escolares	\$5.047.538.400	\$1.721.582.382	\$ 5.305.572.368	\$ 5.261.161.120	\$11.592.078.642	\$ 92.481.000.000
	Compra de muebles, material, textos y útiles de enseñanza	\$ 200.000	\$ 240.000.000	\$ 270.000.000	\$ 347.000.000	\$ 416.400.000	\$72.856.402.657
	Centros educativos distritales	n.d.	n.d.	.b.n	\$ 600.000.000	\$ 720.000.000	
	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$2.087.000.000	\$ 3.350.000.000	\$4.977.000.000	\$4.977.000.000	\$7.859.877.000	\$50.111.237.886
Sostenimiento de entidades	Dirección de investigaciones para la educación - Centro Experimental Piloto DIE-CEP	n.d.	n.d.	\$ 60.000.000	\$ 30.000.000	\$ 36.000.000	n.d.
	Instituto para la Investigación Educativa IDEP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	\$ 6.332.436.929
	Red distrital de bibliotecas	n.d.	n.d.	.b.u	n.d.	n.d.	\$43.034.200.282
Proyectos y programas	Educación pre-escolar y básica	\$181.947.656	\$ 209.700.000	\$ 252.657.000	\$800.162.425	\$ 839.371.789	\$58.606.773.200

\$952.047.223.076	\$12.225.001.885 \$13.737.819.200 \$27.805.801.265 \$44.972.308.854 \$69.422.441.752 \$952.047.223.076	\$44.972.308.854	\$27.805.801.265	\$13.737.819.200	\$12.225.001.885	Total presupuesto	⊢
n.d.	.b.n	n.d.	n.d.	\$ 31.000.000	\$ 31.000.000	Auxilios centros educativos privados	de educacion
\$17.029.000.000	\$ 144.000.000	\$ 120.000.000	\$ 100.000.000	\$ 67.225.000	n.d.	Alimentación	Otros servicios
n.d.	\$ 120.000.000	\$ 100.000.000	\$ 120.000.000	\$ 95.000.000	n.d.	Salud	
\$33.814.865.883	\$ 295.000.000 \$1.049.329.288		n.d.	n.d.	n.d.	Administrativos o de gestión	
\$ 3.100.000.000	.b.u	n.d.	\$ 1.440.000	\$ 1.600.000	\$1.600.000	Docentes	
n.d.	\$1.066.000.000	\$ 55.000.000	\$ 8.000.000	n.d.	n.d.	Cultura y recreación	
\$ 450.000.000	\$ 6.000.000	\$ 55.000.000	\$ 10.000.000	n.d.	n.d.	Alfabetización y capacitación	
\$ 960.000.000	\$ 9.600.000	\$ 8.000.000	\$ 8.000.000	n.d.	n.d.	Educación especial	
\$11.820.000.000		n.d.	.b.n	n.d.	n.d.	Educación media	

 Tabla 20. Secretaría de Hacienda del Distrito, Presupuestos vigencias 2003-2008.

		Presupuesto asignado a educación en Bogotá década de 2000	educación en Bogotá	década de 2000		
	2400			Por años		
	Gastos	2003	2005	2006	2007	2008
	Servicios personales administrativos	\$ 22.081.748.729	\$ 26.225.950.922	\$ 28.165.030.856	\$ 30.797.051.000	\$ 32.982.724.000
	Servicios personales docentes	\$696.000.000.000	\$683.103.180.180	\$716.718.113.884	\$782.272.596.628	\$849.124.712.000
; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ; ;	Gastos generales	\$ 7.627.584.600	\$ 9.152.700.000	\$ 9.927.159.123	\$ 10.527.175.000	\$ 11.396.157.000
Administracion de la secretaría	Transferencias (aportes patronales)	\$ 6.664.160.352	\$ 92.340.538.975	\$100.386.230.580	\$113.692.924.372	\$122.029.638.000
	Otros (reservas presupuestales y pasivos exigibles)	n.d.	\$ 21.440.013.174	\$165.789.473.759	\$270.000.132.648	\$277.078.356.000
	Total administración	\$732.373.493.681	\$832.262.383.251	\$1.020.986.008.202	\$1.207.289.879.648	\$1.292.611.587.000
Inversión	Construcción, reparación y adecuación de locales e instalaciones escolares	\$ 19.000.000.000	\$230.243.017.938	\$ 312.082.983.134	\$ 313.648.128.134	\$ 158.586.810.000
	Compra de muebles, material, textos y útiles de enseñanza	n.d.	\$ 8.000.000.000	\$ 7.980.000.000	\$ 8.948.000.000	\$ 6.500.000.000
	Centros educativos distritales	\$ 88.000.000.000	\$116.895.098.577	\$115.242.150.403	\$103.765.669.381	\$163.000.000.000
Sostenimiento	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 97.012.875.849	\$140.102.325.069	\$164.755.544.645	\$174.308.036.344	\$197.458.210.000
de entidades	Instituto para la Investigación Educativa IDEP	\$ 4.144.651.128	\$ 4.329.406.803	\$ 4.885.153.794	\$ 6.497.453.953	\$ 6.501.212.000
	Red distrital de bibliotecas	\$ 5.600.000.000	\$ 8.177.156.329	\$ 8.177.156.329		\$ 11.595.250.000

	Educación pre-escolar y básica	\$121.866.336.703	\$164.701.358.014	\$208.356.975.071	\$ 244.479.352.485	\$247.599.970.000
	Educación media	\$ 255.000.000	\$ 1.500.000.000	n.d.	n.d.	n.d.
	Educación profesional	.b.n	\$ 2.599.520.000	.b.n	.b.n	n.d.
Proyectos y	Educación especial	\$ 430.000.000	.b.n	.b.n	n.d.	n.d.
programas	Alfabetización	.b.n	\$ 1.800.000.000	\$ 5.124.625.405	000.000.069.6 \$	\$ 6.000.480.000
	Cultura y recreación	.b.n	\$ 3.583.000.000	\$ 5.265.718.582	\$ 6.295.000.000	\$ 8.500.000.000
	Docentes	h.n	\$ 4.000.000.000	\$ 3.000.000.000	\$ 3.771.000.000	\$ 2.450.000.000
	Administrativos o de gestión	\$ 4.962.302.800	\$18.628.758.500	\$ 18.678.100.000	\$ 19.688.000.000	\$ 21.362.353.000
	Salud	\$ 167.000.000	\$ 348.150.000	\$ 801.816.750	\$ 874.000.000	\$ 980.000.000
Otros servicios de educación	Alimentación	\$ 25.500.000.000	\$56.293.099.681	\$ 65.490.000.000	\$ 90.000.000.000	\$122.000.000.000
	Transporte	\$ 16.621.584.000	\$24.057.000.000	\$ 33.130.000.000	\$ 24.172.000.000	\$ 35.000.000.000
-	Total presupuesto	\$1.115.933.244.161	\$1.115.933.244.161 \$1.617.520.274.162	\$1.973.956.232.315 \$2.213.426.522.945 \$2.280.145.872.000	\$2.213.426.522.945	\$2.280.145.872.000

Gráfico 7. Distribución del Presupuesto Destinado a Educación Década de 1950

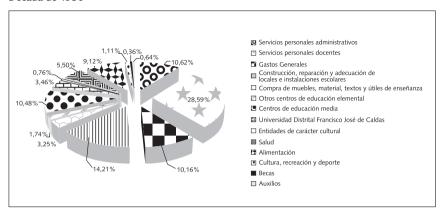


Gráfico 8. Distribución del Presupuesto Destinado a Educación Década de 1960

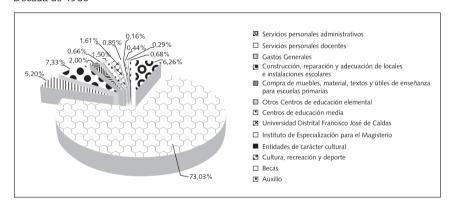


Gráfico 9. Distribución del Presupuesto Asignado a Educación en Bogotá Década 1970

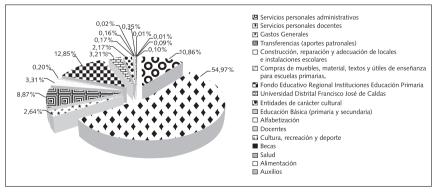


Gráfico 10. Distribución del Presupuesto Asignado a Educación en Bogotá Década 1980

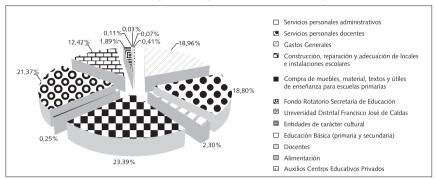


Gráfico 11. Distribución del Presupuesto Asignado a Educación en Bogotá Década 1990

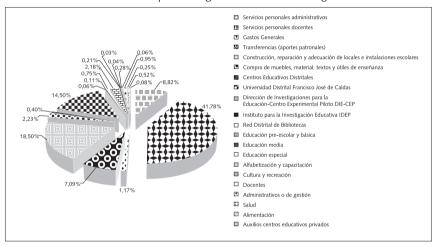
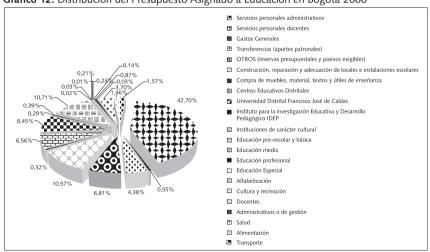


Gráfico 12. Distribución del Presupuesto Asignado a Educación en Bogotá 2000



	Marco normativo de la educación en Bogotá, 1940-2007	
Legislación	Título	Ubicación
Ley 39 de 1903 (octubre 26)	Sobre instrucción pública.	Diario Oficial 11931, octubre 30 de 1903
Decreto 491 de 1904 (junio 3)	Por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1903, sobre instrucción pública.	Diario Oficial 12122, julio 14 de 1904
Ley 56 de 1927 (noviembre 10)	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre instrucción pública.	Diario Oficial 20654, noviembre 15 de 1927
Ley 2 de 1937 (enero 29)	Por la cual se fija el sueldo mínimo del maestro y se dictan disposiciones sobre escuelas primarias y por la cual se aclara y adiciona la Ley 14 de 1935.	Diario Oficial 23425, marzo 5 de 1937
Decreto 2320 de 1952 (septiembre 24)	Por el cual se dictan normas sobre los establecimientos nocturnos de enseñanza secundaría.	Diario Oficial 28038, octubre 27 de 1952
Decreto 2838 de 1954 (septiembre 25)	Por el cual se dictan disposiciones para nacionalizar la educación primaria e incrementar el fomento municipal.	Diario Oficial 28591, octubre 1 de 1954
Decreto 1710 de 1963 (julio 25)	Por el cual se adopta el Plan de Estudios de la Educación Primaria Colombiana y se dictan otras disposiciones.	Diario Oficial 31169, agosto 31 de 1963
Decreto 155 de 1967 (febrero 4)	Por el cual se autoriza el funcionamiento de planteles de doble jornada, se fijan derechos de matrícula y pensión de estudios para los mismos, y se dictan otras disposiciones.	Diario Oficial 32152, febrero 18 de 1967
Decreto 3157 de 1968 (diciembre 26)	Por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación.	Diario Oficial 32697, enero 29 de 1969
Decreto 274 de 1971 (marzo 3)	Por el cual se fija el tiempo de trabajo docente de los maestros de enseñanza primaria en todo el territorio nacional.	Diario Oficial 33272, marzo 24 de 1971

197 0 do 1071	Por la cual se fomentan los colegios cooperativos para la educación popular.	Ministerio de Educación
(septiembre 22)	-	Nacional, Asesoría jurídica
Decreto 1796 de 1973 (septiembre 7)	Por el cual se establece la Campaña Nacional de Alfabetización y se dictan otras disposiciones.	Diario Oficial 33934, septiembre 21 de 1973
Decreto 2026 de 1973 (octubre 5)	Por el cual se reglamenta la Ley 9 de septiembre 22 de 1971 (sobre establecimiento de colegios privados).	Diario Oficial 33965, noviembre 8 de 1973
Ley 43 de 1975 (diciembre 11)	Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.	Secretaría de Educación, leyes:
Decreto 88 de 1976 (enero 22)	Por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional.	Diario Oficial 34495, febrero de 1976
Decreto 2277 de 1979 (septiembre 14)	Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.	Ministerio de Educación Nacional, asesoría jurídica
Ley 50 de 1981 (mayo 27)	Por la cual se crea el servicio social obligatorio en todo el territorio nacional.	Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica
Decreto 3161 de 1982 (noviembre 5)	Por el cual se prorroga la Campaña Nacional de Educación de Adultos Simón Bolívar.	Diario Oficial 36133, noviembre 19 de 1982
Decreto 1633 de 1983 (junio 13)	Por el cual se establece el Plan Nacional de Alfabetización Participativa.	Diario Oficial 36288, julio 6 de 1983
Decreto 1002 de 1984 (abril 24)	Por el cual se establece el Plan de Estudios para la Educación Preescolar, Básica (Primaria y Secundaria) y Media Vocacional de la Educación Formal Colombiana	Diario Oficial 36615, mayo 18 de 1984

Ley 24 de 1987 (abril 21)	Por la cual se establecen normas para la adopción de textos escolares y se dictan otras disposiciones para su evaluación.	Diario Oficial 37852, abril 21 de 1987
Ley 24 de 1988 (febrero 11)	Por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.	Diario Oficial 38215, febrero de 1988
Decreto 1246 de 1990 (junio 11)	Por el cual se adopta el sistema de nuclearización para la administración de la educación.	Diario Oficial 39417, junio 13 de 1990 Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal
Ley 30 de 1992 (diciembre 28)	Por la cual se organiza el servicio público de educación superior.	Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica
Ley 60 de 1993 (agosto 12)	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica
Ley 115 de 1994 (febrero 8)	Por el cual se expide la Ley General de Educación.	Diario Oficial 41214, febrero 8 de 1994 Ministerio de Educación Nacional, Asesoría jurídica
Decreto 1860 de 1994 (agosto 3)	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.	Diario Oficial 41473, agosto 5 de 1994
Decreto 2886 de 1994 (diciembre 29)	Por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.	Diario Oficial 41660

	Políticas públicas de ec	Políticas públicas de educación en Bogotá, 1940-2007	
Legislación	Título	Ubicación	Carácter
Acuerdo 4 de 1940	Por el cual se rinde homenaje a la memoria de Francisco de Paula Santander.		Currículos
Acuerdo 11 de 1940 (febrero 29)	Por el cual se crean sesenta escuelas.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?l=9015	Infraestructura
Acuerdo 73 de 1940 (diciembre 9)	Por el cual se hace obligatoria la vacunación en todas las instituciones dependientes del municipio o auxiliadas por él.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=8967	Currículos
Acuerdo 36 de 1941 (agosto 28)	Por el cual se dispone la construcción de un edificio, se hace una destinación y se dicta otra disposición.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=12909	Infraestructura
Acuerdo 12 de 1942	Por el cual se organiza el servicio público de educación física.		Currículos
Acuerdo 63 de 1942 (septiembre 2)	Por el cual se crea el Día de la Higiene Dental.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=8941	Currículos
Acuerdo 10 de 1948 (febrero 5)	Por el cual se crea el Colegio Municipal de Bogotá y, se adoptan normas para su funcionamiento.	Anales del Consejo 1502, febrero 9 de 1948	Cobertura
Acuerdo 51 de 1948 (julio 7)	Por el cual se adiciona el Acuerdo 10 de 1948.	Anales del Concejo 1599, mayo 16 de 1948	Cobertura
Acuerdo 68 de 1948 (agosto 26)	Por el cual se dan autorizaciones al alcalde y se hacen unos traslados.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=10322	Currículos

Acuerdo 7 de 1949 (febrero 4)	Por el cual se reforma el Acuerdo 18 de 1939, orgánico del presupuesto municipal, y se crea el presupuesto de inversiones.	Anales del Concejo 1706 , febrero 8 de 1949	Infraestructura
Decreto 88 de 1952 (febrero 26)	Por el cual se ratifica la creación de la Universidad Francisco José de Caldas	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=12498	Cobertura
Resolución 403 de 1952 (febrero 27)	Por la cual se aprueba un plantel de enseñanza profesional en el municipio de Bogotá.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=5416	Cobertura
Decreto 213 de 1952 (mayo 15)	Por el cual se crea la Facultad de Administración Pública del Municipio.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=12046	Cobertura
Acuerdo 26 de 1955 (mayo 23)	Por el cual se crea la Secretaría de Educación del Distrito.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=5771	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 31 de 1958 (diciembre 9)	Por el cual se autoriza al Gobierno Distrital para intensificar la enseñanza secundaria nocturna.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=2088	Cobertura
Acuerdo 22 de 1959 (febrero 12)	Por el cual se crea un instituto y se dictan otras disposiciones.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=8514	Cualificación docente
Acurdo 110 de 1959 (diciembre 7)	Por el cual se dictan medidas reorgánicas de educación en el Distrito Especial de Bogotá y otras disposiciones.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?l=5756	Funcionamiento de las instituciones

Acuerdo 32 de 1960 (julio 8)	Por el cual se reorganizan los servicios de protección infantil y se dictan otras disposiciones.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=8867	Cualificación docente
Acuerdo 33 de 1961 (junio 12)	Por el cual se crean fondos rotatorios en algunas dependencias de la Secretaría de Educación.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=5730	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 68 de 1962 (octubre 30)	Por el cual se fomenta la educación gratuita en el Distrito Especial de Bogotá.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldíabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=3484	Cobertura
Decreto 144 de 1963 (febrero 8)	Por el cual se dictan normas sobre el Régimen de la enseñanza primaria en el Distrito Especial de Bogotá.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=2381&iu=0	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 33 de 1963 (mayo 31)	Por el cual se fomenta la educación universitaria de los hijos de los trabajadores al servicio de la administración pública de Bogotá Distrito Especial.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=3493	Cobertura
Decreto 324 de 1969 (marzo 20)	Por el cual se dispone la incorporación de dineros en los Fondos Rotatorios de la Sección de Educación Artística de la Secretaría de Educación del Distrito.	Registro Distrital 140, junio 10 de 1969	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 1962 de 1969 (noviembre 20)	Por el cual se establece la enseñanza media diversificada en el país.	Diario oficial 32953, diciembre 10 de 1969	Cobertura
Acuerdo 12 de 1970 (noviembre 18)	Por medio del cual se crea la Fundación Gilberto Alzate Avendaño.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1970 (números 1 a 28)	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 1 de 1971 (abril 16)	Por el cual se solicita la construcción de un edificio para segunda enseñanza.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1970 (números 1 a 17) Infraestructura	Infraestructura

Decreto 597 de 1971 (mayo 24)	Por el cual se reglamenta el trabajo de dedicación parcial horas extras del personal vinculado a la docencia del Distrito.	Registro Distrital 200, julio 12 de 1971	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 654 de 1971 (mayo 28)	Por el cual se reglamenta el horario en las escuelas del Distrito.	Registro Distrital 201, julio 23 de 1971	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 676 de 1971 (junio 7)	Por el cual se crea un servicio de orientación educativa y consejería escolar en el Instituto de Especialización para el Magisterio.	Registro Distrital 201, julio 23 de 1971	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 27 de 1972 (diciembre 9)	Por el cual se señala la estructura administrativa y el funcionamiento de la Secretaría de Educación y se dictan algunas disposiciones de carácter cultural.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1972	Funcionamiento de las instituciones
Proyecto de Acuerdo 15 de 1972	Por el cual se adopta el Plan de Educación para Bogotá, Distrito Especial, a 20 años y se fija el correspondiente programa inicial de construcciones escolares.	Anales del Concejo 1116, noviembre 20 de 1972	Cobertura e infraestructura
Decreto 570 de 1972 (abril 6)	Por el cual se prohíben las reuniones de personal docente en las concentraciones escolares del Distrito Especial de Bogotá.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=3178	Cualificación docente
Decreto 1312 de 1972 (septiembre 19)	Por el cual se dictan disposiciones para la realización de la Feria Regional de la Ciencia en Bogotá, para 1972.	Registro Distrital 234, marzo 12 de 1973	Currículos
Decreto 1432 de 1972 (noviembre 28)	Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Educativo Regional de Bogotá Distrito Especial.	Registro Distrital 235, abril 3 de 1973	Funcionamiento de las instituciones

Acuerdo 12 de 1975	Por el cual se aclaran los nombres de unos colegios y entidades.	Anales del Concejo 1148, octubre 22 de 1975	
Acuerdo 19 de 1975	Por el cual se hacen unos traslados al Acuerdo 13 de 1974.	Anales del Concejo 1148, octubre 22 de 1975	
Acuerdo 22 de 1975	Por el cual se aclaran los nombres y se hacen unos traslados al Acuerdo 13 de 1974.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1975	
Acuerdo 27 de 1975 (diciembre 10)	Por el cual se reformula el Programa de Desarrollo Integrado de la Zona Oriental de Bogotá (Piduzob)	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1975	Infraestructura
Acuerdo 30 de 1975 (diciembre 17)	Por el cual se reglamenta la designación de personal docente en comisión y el préstamo de aulas oficiales a establecimientos de educación privada.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1975	Cualificación docente o funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 31 de 1975 (diciembre 17)	Por el cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de becas.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1975	Cobertura o funcionamiento de las instituciones
Decreto 787 de 1979 (mayo 14)	Establece el premio del educador.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=1726	Cualificación docente
Decreto 788 de 1979 (mayo 14)	Establece el consejo que otorga los premios del "Educador" y "Al Mérito Educativo".	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www.alcaldiabogota.gov. cosisjurnormasNorma1.jsp?i=1723	Cualificación docente
Acuerdo 10 de 1979 (diciembre 5)	Por el cual se crea el Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación del Distrito Especial de Bogotá.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1979	Funcionamiento de las instituciones

Decreto 1184 de 1979 (julio 6)	Por el cual se reglamenta la nominación de planteles educativos a nivel primario.	Registro Distrital 310, febrero 15 de 1980	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 167 de 1980 (febrero 18)	Por el cual se reglamenta el Acuerdo 10 de 1979 (sobre funcionamiento del Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación).	Registro Distrital 315, mayo 30 de 1980	No va dentro del texto por no revestir importancia
Acuerdo 14 bis de 1980 (diciembre 4)	Por el cual se modifica el artículo 6º del Acuerdo 31 de 1975.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1980	
Acuerdo 10 de 1981	Por el cual se modifica el Acuerdo 30 de 1975.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1981	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 310 de 1982 (febrero 24)	Por el cual se establece el Programa Permanente de Alfabetización Participativa, Renovación y Desarrollo de la Educación de Adultos en el Distrito Especial de Bogotá, "Aprendamos".	Registro Distrital 336, julio 30 de 1982	Cobertura
Decreto 1721 de 1982 (julio 30)	Por el cual se organiza el Sistema Metropolitano de Bibliotecas del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 341, marzo 10 de 1983	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 2340 de 1982 (noviembre 16)	Por el cual se autoriza la realización de concursos para ingreso a la docencia del Distrito Especial.	Registro Distrital 343, junio 20 de 1983.	Cualificación docente no va dentro del texto por no revestir de importancia
Decreto 1531 de 1983 (septiembre 1)	Por el cual se establece la estructura organizativa del Programa Camina -Aprendamos de Alfabetización Participativa y Educación Comunitaria de Adultos y se designan los coordinadores de las respectivas unidades.	Registro Distrital 350, agosto 30 de 1984	Cobertura

Decreto 1532 de 1983 (septiembre 1)	Por el cual se establece el Programa Camina -Aprendamos de Alfabetización Participativa y Educación Comunitaria de Adultos en el Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 350, agosto 30 de 1984	Cobertura
Acuerdo 11 de 1983 (agosto 30)	Por el cual se autoriza al alcalde mayor para negociar y contratar un empréstito.	Alcaldía Mayor de Bogotá. Régimen legal: http:www. alcaldiabogota.gov.cosisjurnormasNorma1.jsp?i=906	Infraestructura
Decreto 890 de 1984 (junio 11)	Por el cual se definen las acciones administrativas tendientes a dirigir, coordinar y ejecutar el proyecto "Ciudad Bolívar" previsto en el Acuerdo 11 de 1983 del Honorable Concejo Distrital.	Registro Distrital 360, febrero 28 de 1986	Infraestructura
Acuerdo 6 de 1984 (noviembre 20)	Por el cual se establece el Servicio Preventivo Odontológico en todos los planteles de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional que funcionen en el área del Distrito Especial de Bogotá.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1984	Cobertura o funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 7 de 1984 (noviembre 20)	Por el cual se modifica el artículo 1 del Acuerdo 10 de 1979, que crea el Fondo Rotatorio de la Secretaría de Educación del Distrito Especial de Bogotá.	Concejo de Bogotá. Acuerdos 1984	
Decreto 218 de 1986 (febrero 27)	Por el cual se adscribe una función en el secretario de Educación del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 384, marzo 31 de 1987	Funcionamiento No va en el escrito por ser de menor importancia
Decreto 80 de 1987 (enero 23)	Por la cual se delega una función en el secretario de Educación.	Registro Distrital 379, febrero 27 de 1987	Funcionamiento No va en el escrito por ser de menor importancia
Acuerdo 9 de 1987 (mayo 29)	Por el cual se ordena decretar la emergencia educativa.	Registro Distrital 396, julio 22 de 1987	Cobertura

Decreto 1348 de 1987 (septiembre 4)	Por el cual se decreta el estado de emergencia educativa en el territorio del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 405, octubre 13 de 1987	Cobertura
Decreto 1580 de 1987 (diciembre 3)	Por el cual se otorga la condecoración Reconocimiento al Mérito Educativo a la Dirección de Investigación para la Educación- Centro Experimental Piloto (DIE-CEP).	Registro Distrital 427, febrero 26 de 1988	
Decreto 9 de 1988 (enero 7)	Por el cual se decreta el estado de emergencia educativa en el territorio del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 427, febrero 26 de 1988	Cobertura
Acuerdo 1 de 1988	Por el cual se adoptan los símbolos de la ciudad de Bogotá y se regula su uso.	Registro Distrital 442, mayo 25 de 1988	
Decreto 967 de 1988 (diciembre 5)	Por el cual se hace obligatoria para los establecimientos de educación que funcionan en el Distrito Especial de Bogotá la enseñanza de las Normas de Tránsito y Seguridad Vial.	Registro Distrital 485, enero 18 de 1989	Currículos
Decreto 3 de 1989 (enero 6)	Por el cual se adopta en Bogotá, Distrito Especial, el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, se crea el comité directivo y se le asignan funciones.	Registro Distrital 494, febrero 28 de 1989	Cobertura
Decreto 30 de 1989 (enero 27) Decreto 115 de 1989 (abril 14)	Por el cual se delegan unas funciones en el secretario de Educación del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 494, febrero 28 de 1989 Registro Distrital 504, mayo 12 de 1989	Funcionamiento. No va dentro del texto
Decreto 49 de 1989 (febrero 13)	Por el cual se reglamenta la exoneración del pago de matrícula y de pensión, en los colegios oficiales del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 499, abril 6 de 1989	Cobertura o funcionamiento

Acuerdo 7 de 1989 (abril 25)	Por el cual se legaliza la creación de unos planteles educativos distritales y se dictan otras disposiciones.	Registro Distrital 505, mayo 19 de 1989	Cobertura e infraestructura
Acuerdo 15 de 1989 (noviembre 30)	Por el cual se crean unos planteles educativos.	Registro Distrital 554, enero 29 de 1990	Cobertura e infraestructura
Decreto 125 de 1990 (abril 19)	Por el cual se asignan unas funciones al secretario general de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	Registro Distrital 589, junio 19 de 1990	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 142 de 1990 (abril 27)	Por el cual se crean planteles y jornadas de educación básica secundaria y media vocacional en el Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 593, julio 16 de 1990	Aumento de la infraestructura
Decreto 725 de 1990 (diciembre 26)	Por el cual se delegan unas funciones en el secretario de Educación del Distrito Especial.	Registro Distrital 624, abril 19 de 1991	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 38 de 1991 (febrero 7)	Por el cual se delegan algunas funciones en el secretario de Educación Distrital.	Registro Distrital 620, marzo 22 de 1991	Cobertura
Decreto 120 de 1991 (marzo 14)	Por el cual se dictan disposiciones sobre los símbolos del Distrito Especial de Bogotá.	Registro Distrital 626, abril 29 de 1991	Currículos
Acuerdo 8 de 1991 (mayo 17)	Mediante el cual se fijan las políticas generales del Plan de desarrollo físico, económico y social del Distrito Especial de Bogotá para los años 1991-1992.	Acuerdos Expedidos por el Honorable Concejo de Santafé de Bogotá, D.C. 1991	
Resolución 663 de 1992 (marzo 13)	Por la cual se reglamentan y organizan las actividades docentes asistenciales y se fijan las áreas de influencia en el Sistema Distrital de Salud para las Facultades de Medicina, Odontología y Enfermería.	Registro Distrital 684, abril 23 de 1992	Currículos

Acuerdo 8 de 1992 (septiembre 1)	Por el cual se autoriza al alcalde mayor para reconocer y pagar servicios prestados a la Secretaría de Educación y se dictan otras disposiciones.	Anales del Concejo 21, octubre de 1992	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 576 de 1992 (septiembre 12)	Por el cual se declara a Santafé de Bogotá Ciudad Educadora.	Registro Distrital 728, febrero 12 de 1993	Currículos
Decreto 597 de 1992 (Octubre 6)	Por el cual se declara el año de las identidades culturales.	Registro Distrital 728, febrero 12 de 1993	Currículos
Decreto 635 de 1992 (octubre 30)	Por el cual se crea el comité operativo para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.	Registro Distrital 733, febrero 18 de 1993	Currículos
Acuerdo 17 de 1992 (octubre 13)	Por el cual se crean unos centros educativos oficiales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.	Anales del Concejo 24, noviembre 24 de 1992	Cobertura
Acuerdo 31 de 1992 (diciembre 7)	Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital de Santafé de Bogotá para el periodo 1993-1995	Registro Distrital 719, Enero 5 de 1993	
Decreto 29 de 1993 (enero 28)	Por la cual se establece la planta de personal docente de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.	Registro Distrital 749, mayo 6 de 1993	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 46 de 1993 (febrero 8)	Por la cual se amplía la planta de personal administrativo en la Secretaria de Educación de Santafé de Bogotá, Distrito Capital.	Registro Distrital 749, mayo 6 de 1993	Funcionamiento de las instituciones

Decreto 64 de 1993 (febrero 12)	Por la cual se adoptan disposiciones para exaltar el compromiso patriótico y cívico de los estudiantes de Santafé de Bogotá.	Registro Distrital 751, mayo 12 de 1993	Currículos
Decreto 456 de 1993 (agosto 13)	Por el cual se adopta el plan de estudios del bachillerato de jóvenes y adultos en Santafé de Bogotá D. C.	Registro Distrital 781, septiembre 21 de 1993	Cobertura
Acuerdo 23 de 1993 (diciembre 30)	Por el cual se adoptan normas en materias educativas, culturales, deportivas, recreativas y de salud para los estudiantes de los establecimientos educativos oficiales del Distrito Capital.	Registro Distrital 821, Diciembre 30 de 1993	Cobertura y calidad
Acuerdo 23 de 1994 (diciembre 8)	Por el cual se crea el Subsistema Distrital de Educación de Jóvenes y Adultos.	Registro Distrital 926, diciembre 30 de 1994	Cobertura
Acuerdo 26 de 1994 (diciembre 10)	Por el cual se crea el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico y se dictan otras disposiciones.	Acuerdos Expedidos por el Honorable Concejo de Santafé de Bogotá, D.C. 1994	Cualificación docente
Resolución 1524 de 1994 (diciembre 29)	Por el cual se crea la Unidad Educativa Plan Cemdizob.	Registro Distrital	Cobertura
Decreto 295 de 1995 (junio 1)	Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santafé de Bogotá D. C., 1995-1998, Formar ciudad.	Registro Distrital 978, junio 1 de 1995	
Decreto 842 de 1995 (diciembre 26)	Por la cual se reestructura la Secretaría de Educación en el sector central.	Registro Distrital 1079, enero 2 de 1996	Funcionamiento de las instituciones

Decreto 843 de 1995 (diciembre 26)	Por medio del cual se adopta el Plan de descentralización del sector educación en Santafé de Bogotá D. C. de acuerdo con la Ley 60 de 1993.	Registro Distrital 1079, enero 2 de 1996	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 844 de 1995 (diciembre 26)	Por medio del cual se adopta el Plan Sectorial de Educación del Distrito de Santafé de Bogotá.	Registro Distrital 1079, enero 2 de 1996	
Decreto 880 de 1995 (diciembre 28)	Por el cual se adoptan las estrategias del Programa para la Ampliación y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (Paces) y se dispone lo pertinente para su implementación.	Registro Distrital 1080, enero 3 de 1996	Cobertura
Decreto 443 de 1996 (julio 8)	Por el cual se reestructura la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá, D. C.	Registro Distrital 1204, julio 8 de 1996	Funcionamiento de las instituciones
Decreto 1236 de 1997 (diciembre 29)	Por el cual se reestructura la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá D. C.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal	Funcionamiento de las instituciones
Acuerdo 6 de 1998 (mayo 30)	Por el cual se adopta el plan de desarrollo, económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D. C., 1998- 2001, Por la Bogotá que queremos.	Registro Distrital 1674, junio 6 de 1998	
Decreto 440 de 2001 (junio 1)	Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D. C., 2001–2004, Bogotá para vivir todos del mismo lado.	Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen legal: http:www. alcaldiabogota.gov.cosisjurconsulta_tematica.jsp	

Registro Distrital 3111, junio 3 de 2004	Registro Distrital No. 3662
Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D. C., 2004-2008, Bogotá Regionio 3) sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.	Por el cual se dictan normas básicas sobre la Acuerdo 257 de 2006 estructura, organización y funcionamiento de los Rej noviembre 30) organismos y las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

A manera de conclusión

Se puede constatar a lo largo de este recorrido sobre el pasado histórico de la ciudad en materia de seguridad (en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta principalmente) que las acciones en seguridad fueron ejecutadas de una manera esporádica, desarticulada y sin continuidad alguna, lo cual trajo consigo que su identidad como política pública fuese tan incompleta como poco clara o definida.

Es solo hacia la década de los noventa que elementos característicos de una política pública van perfilándose mucho más claramente, como una mayor institucionalización, un presupuesto definido y la adopción de los planes de desarrollo con los que se intentó hacer frente a las problemáticas que se fueron sucediendo en la década de los noventa y primeros siete años del siglo XXI para la capital del país.

Si bien una política pública de seguridad constituye una acción en la que se refleja la acción del Distrito para enfrentar situaciones socialmente consideradas como problemáticas y, en este sentido, es una política de bienestar social que busca un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, a lo largo de este recorrido se pudo constatar cómo el trabajo de investigación en perspectiva histórica constituye a su vez un intento definitorio y esclarecedor sobre el concepto y el manejo del tema de seguridad para la ciudad de Bogotá. Es claro así que la seguridad es una noción dinámica, que se va adaptando según las necesidades de la ciudadanía y del Distrito.

En aras justamente de presentar esta noción cambiante y dinámica de la seguridad, así como de las diferentes medidas adoptadas frente a la misma, se concluye este relato con una síntesis de algunas de las políticas públicas y los instrumentos de intervención más destacados de la administración distrital en materia de seguridad entre 1946 y 2007. Se espera con esto proveer un marco analítico que permita, en futuras investigaciones, una mayor organización y comprensión de la temática aquí trabajada.

Tabla 10. Principales instrumentos normativos e institucionales de l	a política
pública de seguridad ciudadana para la ciudad de Bogotá, 1946 - 2	007.

Tipo de instrumento de intervención o política pública	Definición	Ejemplos (instrumentos)
o prescriptivas	Políticas que pretenden un cambio en la conducta de los individuos, ya sea mediante la obligación, coerción, interdicción o autorización.	- Código de policía de Bogotá (Acuerdos 36/1962, 18/1989, 79/2003) Normas de convivencia ciudadana Localización y almacenamiento de películas (Proyecto de Acuerdo 219/1948) Clausura de sitios públicos (Decreto 449/1948) Clausura de establecimientos privados (Decreto 38/1949) Reglamentación del turmequé (Decreto 36/1949) Prohibición del turmequé (Decreto 296/1950) Reglamentación del aventa, expendio, manipulación y almacenamiento de pólvora Reglamentación de la venta, expendio, manipulación y almacenamiento de pólvora Reglamentación sobre el funcionamiento de cafés, cantinas, bares, restaurantes, etc Prohibición de armas (Acuerdo 3/1947) Ubicación de fábricas y expendios de chicha (Acuerdo 52/1947) Prohibición y reglamentación para el uso de hidrantes con fines diferentes a los establecidos (Resolución 45/1948) Adopción de medidas de orden público (Decretos 241/1949, 194/1949, 118/1949) Métodos de disciplina social (Acuerdo 59/1949) Medidas sobre carteles, avisos y hojas volantes (Decreto 336/1949) Suspensión de la venta de bebidas alcohólicas Reglamentación sobre salones públicos (Decreto 674/1958) Interrupción temporal de entrada y salida de vehículos (Decreto 1292/1985) Medidas de emergencias para la prevención de incendios y accidentes (Decreto 857/1958) Disposiciones sobre prevención y seguridad (Decreto 1388/1976) Normas sobre recuperación de canteras (Decreto 1388/1976) Normas sobre recuperación de establecimientos públicos (Decreto 890/1995) Declaratoria de navidad zanahoria (Decreto 757/1996) Ley seca Ley zanahoria (Decreto 756/1995) Campaña Entregue las llaves Obligatoriedad de la instalación, dotación, mantenimiento y uso del botiquín de primeros auxilios en las entidades de la administración central, sector descentralizado, bibliotecas públicas y parques metropolitanos del Distrito Capital (Acuerdo 307/2007).

Tabla 10. Principales instrumentos normativos e institucionales de la política
pública de seguridad ciudadana para la ciudad de Rogotá 1946 – 2007

Tipo de instrumento de intervención o política pública	Definición	Ejemplos (instrumentos)
Instrumentos incentivos y simbólicos	Políticas o instrumentos de intervención conducentes a la inducción de conductas mediante el uso de recompensas.	 Intercambio y recepción de artículos pirotécnicos (Decreto 793/1996). Programas de reconversión laboral (Decreto 717/1996). Jornadas de vacunación contra la violencia. Jornadas del buen trato. Cátedra de alcohol. Plan desarme.
Instrumentos de coordinación, organización y procedimiento	Corresponde a las políticas en las que se desarrollan mecanismos de coordinación con políticas preexistentes y entre instituciones y se definen modalidades para la acción.	 Reorganización de las inspecciones de policía. Establecimiento de límites a las inspecciones de policía (Decreto 35/1947). Delimitación de jurisdicciones de policía (Decreto 442/1956). Reorganización de la Guardia Civil Municipal (Acuerdo 63/1948). Adscripción a Bogotá de la División de bomberos (Decreto 525/1949). Autorización a inspectores municipales (Resolución 53/1948). Auxilio a damnificados (Acuerdo 76/1956). División administrativa para el funcionamiento de inspecciones de policía (Decreto 68/1957). Adopción del Plan Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Decreto 423/2003). Organización del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Decreto 723/1999). Implementación y ejecución del día para la prevención de desastres y emergencias (Acuerdo 30/2001). Número único de seguridad y emergencias, NUSE 123 (Decretos 503/2003, 451/05, Resolución 575/02). Planes de desarrollo. Declaratorias de emergencias (Decretos 2099/1986, 0870/1987). Normas para la atención integral de las personas desplazadas por la violencia (Acuerdo 2/1998). Medidas de policía. Implementación y ejecución del Día de la Prevención de Desastres y Emergencias en el Distrito Capital (Acuerdo 30/2001). Creación de las alcaldías menores, reglamentación y funcionamiento (Acuerdos 26/1972, 7/1974, 8/1987). Organización administrativa (Acuerdo 8/1987). Organización del sistema para la prevención y atención de emergencias (Decreto 332/2004). Descentralización administrativa y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos (Decreto 230/2003). Adopción de instrumentos de los planes integrales de seguridad (Acuerdo 135/2004). Sistema Nacional de Bomberos de Colombia (Ley 322/1996 que deroga la Ley 12/1948, Decreto 222/1999). Sistema Nacional arrespeccias (Decreto 919/1989).

Tabla 10. Principales instrumentos normativos e institucionale	es de la política
pública de seguridad ciudadana para la ciudad de Bogotá, 194	16 – 2007.

-		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	<u> </u>
	Tipo de instrumento de intervención o política pública	Definición	Ejemplos (instrumentos)
	Instrumentos	Mediante estos	- Creación cuerpo de inspectores
	de creación	instrumentos	cívicos (Decreto 455/1953).
	de organismos	de intervención,	- Creación Cuerpo de Policía Cívica (Decreto 017/1989).
	y estructuras	tanto el Distrito	- Creación de la Policía de Tránsito (1997).
	institucionales	como la Nación	- Consejo Distrital de Seguridad (Decretos
	Institucionales	llevan a cabo	1134/1974, 734/1991).
		la creación o	- Constitución de un Fondo Especial para
		fortalecimiento	·
			Emergencias (Acuerdo 17/1969).
		de instancias	- Creación del Fondo para la Prevención y
		organizativas	Atención de Emergencias (Acuerdo 11/1987).
		conducentes a	- Comisión Distrital para la Prevención y Mitigación
		prestar funciones	de Incendios Forestales (Decreto 146/2005).
		especializadas	- Fondo de Vigilancia y Seguridad (Acuerdos
		en materia de	9/1980, 28/1992, 003/ 2007).
		seguridad en	- Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.
		múltiples campos	- Policía Comunitaria (1998).
		de manera que	- Creación del Fondo de Prevención y
		el servicio sea	Atención de Emergencias (FOPAE) (Acuerdo
		mucho más	11/1987, Decreto 652/1990).
		eficiente.	- Creación de la Dirección de Prevención y Atención de
			Emergencias (DPAE) (Acuerdo 11/1987, Decreto 69/1999).
			- Creación de inspectores cívicos (Decreto 809/1987).
			- Creación de la Consejería Distrital de
			Seguridad (Decreto 618/1991).
			- Creación de los Comités Zonales de
			Seguridad (Decreto 619/1991).
			- Creación de zonas seguras (Convenio 471 de 2001).
			- Observatorio de Violencia y Delincuencia (SUIVD).
			- Observatorio de Cultura Urbana (1995).
			- Observatorio de Convivencia y
			Seguridad Ciudadana (2006).
			- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia
			y Seguridad Ciudadana (CEACS) (2007).
			- Unidades de mediación y conciliación (Acuerdo 09/1998).
			- Frentes de seguridad local (1996).
			- Consejos locales de seguridad (Decretos
			665/2000, 064/2006).
			- Grupo de bomberos cívicos de Bogotá,
			D. E (Decreto 155/1990).
			- Consejo de Justicia (Decreto 908/1969).
			- Consejo Distrital de Seguridad (Decreto 2615/1991).
			- Comité Distrital de Orden Público (Decreto 2615/1991).
			- Centros de conciliación.
			- Comisarías de familia.
			- Unidades permanentes de Justicia.
			- Unidades de mediación y conciliación.
			- Unidad de atención a reincorporados
			(Decreto 128/2003).
			- Misión Bogotá (Decretos 927/1998, 085/2007).
			- Comité Asesor de Urgencias (Acuerdo 17/1969).
			- Creación de la Defensa Civil (Decreto 606/1967).
			- Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y
			Seguridad Ciudadana (Decreto 476/1996).
			- Cárcel Distrital (Decretos 908/1969, 382/1995).

Tabla 10. Principales instrumentos normativos e institucionales de la política pública de seguridad ciudadana para la ciudad de Bogotá, 1946 – 2007.

Tipo de instrumento de intervención o política pública	Definición	Ejemplos (instrumentos)
Instrumentos materiales o de infraestructura	Políticas o instrumentos de intervención conducentes a la creación de infraestructura o servicios urbanos de seguridad, es decir, las instalaciones donde funcionan las instituciones dedicadas a la protección de las personas y los bienes. Se incluye la infraestructura de policía y bomberos, entre otros.	 Creación de inspecciones de policía (Decreto 36/1950). Creación de la Escuela Gonzalo Jiménez de Quesada. Dotación del Cuerpo de Bomberos (Acta 1/1950). Traslado de inspecciones (Proyecto de Acuerdo 155/1956). Aprobación de contratos, compras para equipos, etc. Construcción de puestos de policía. Compra de radiopatrullas para vigilancia (Acuerdo 23/1965). Ejecución de obras ante emergencias (Decretos 1976/1986, 2137/1986). Supresión de inspecciones de policía (Decreto 556/1996). Reglamentación para la ubicación de los CAI (Decreto 447/1999). Adopción del Plan Maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia (Decreto 503/2003).
Instrumentos de delegación o coordinación con socios	Instrumentos o acciones en que se lleva a cabo un trabajo conjunto entre las entidades del Distrito y miembros y/o agrupaciones representantes de la sociedad civil y la ciudadanía.	 Creación de la casa del refugiado político (Acuerdo 20/1948). Programa del Buen Vecino (1988-1990). Carta de civilidad (2003). Creación de los Comités Administrativos de los Comandos de Atención Inmediata (Decreto 1501/1987). Constitución Política de Colombia de 1991. Sistema Nacional de participación ciudadana en asuntos de policía (Decreto 1028/1994). Declaratoria de la ciudad de Bogotá como territorio de convivencia y paz (Decreto 284/1997). Comité Distrital de Atención Integral para la población desplazada (Decreto 1189/1997, Decreto 624/1998). Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 624/1998). Creación del Consejo Distrital de Paz (Acuerdo 17/1999 Reglamentación de la policía cívica de tránsito (Decre 292/2003). Frentes de seguridad. Escuelas de seguridad ciudadana (1996). Pactos locales de seguridad. Comités de vigilancia. Volvamos al parque.

Fuente: elaborado, adaptado y ampliado por los autores con base en Roth (2006: 41-46).

El tema de seguridad ha ido adquiriendo lugares claramente determinados frente a la estructura orgánica del manejo del Distrito. Al día de hoy, Bogotá cuenta con una estructura claramente definida, dividida en doce sectores administrativos donde el sector identificado como Gobierno, seguridad y convivencia es el encargado de afrontar las problemáticas de seguridad así

como servir de conducto regulador para la promoción, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia.

Específicamente durante la segunda parte de la década de los noventa, la seguridad se ha institucionalizado y profesionalizado cada vez más mediante la creación de nuevas dependencias con funciones definidas, facilitando así la labor del alcalde mayor en su papel de primera autoridad de la ciudad.

Referencias bibliográficas

I. Fuentes primarias

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Régimen Legal de Bogotá (RLB). Base de datos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp#

Archivo de Bogotá, Bogotá, Colombia (AB).

Anales del Concejo (AC)

Registro Distrital (RD)

Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA).

Diario Oficial (DO)

El Tiempo (Bogotá)

II. Fuentes secundarias

Acero, Germán (1987). "Vuelco a la seguridad en Bogotá". El Tiempo, p. 2-C.

Acero Velásquez, Hugo (2008). "Cómo Bogotá pudo mejorar su seguridad". Inédito. Bogotá.

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Bogotá para vivir 2001-2003*. Bogotá: OP Gráficas.
- Bernal Samper, Gustavo (1948). Manual de Policía Municipal. Desarrollo del programa de "Policía Local Especial" de la Escuela del General Santander. Bogotá: Imprenta Municipal.
- Bernal García, Alberto (1960). "Los bomberos y su labor", *Revista Policía Nacional*, No. 79, pp. 54-59.
- Camacho Leyva, Bernardo (1990). "Historia Centenarista", *Revista Policía Nacional*, No. 214, pp. 19-24.
- Cardona, Adrian (2007). Diseño y validación de un instrumento para la evaluación de la incidencia en las políticas públicas de los informes de desarrollo humano. Tesis para optar al título de magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Serie de publicaciones Proyectos de Grado Cider, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Dávila, Alfonso (1991). "Conozcamos la Defensa Civil Colombiana", *Revista Policía Nacional*, julio-septiembre, No. 216, pp. 59-63.
- Duque, Francisco (1970). "Defensa Civil en Colombia", Revista Policía Nacional, enero-febrero, No. 139, pp. 14-21.

- González, Samuel et ál. (1994). Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. México: UNAM.
- Guerrero, Javier; Peñaranda, Ricardo (comps.) (1999). *De las armas a la política*. Bogotá: Iepri, TM Editores.
- Henderson, James (1984). "La violencia y su literatura", en *Cuando Colombia* se desangró. Una historia de la violencia en metrópoli y provincia.

 Bogotá: El Áncora Editores, pp. 11-40.
- Hernández, José Joaquín (1957). "Breve historia de la División Bogotá", *Revista Policía Nacional*, mayo-junio, No. 59-60, pp. 179-180.
- Lleras Restrepo, Carlos (1990). "La Policía Nacional", *Revista Policía Nacional*, No. 214, p. 18.
- Llorente, María Victoria (1997). *Perfil de la policía colombiana*. Documentos de trabajo, No. 9. *Paz pública. Programa de estudios sobre seguridad*, *justicia y violencia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Martínez Gil, Luis (1952). "La Policía en Bogotá", *Revista Policía Nacional*, enero-febrero, No. 3, pp. 23-30.
- Martín, Gerard y Ceballos, Miguel (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1989). *Les politiques publiques*. PUF: París.
- Molano, Alfredo (1985). *Los años del tropel: relatos de la violencia.* Bogotá: Fondo Editorial Cerec, Cinep, Estudios Rurales Latinoamericanos.
- Molano, Alfredo (1994). *Trochas y fusiles*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, El Áncora Editores.
- Montagut, Guillermo (1990). "Los CAI: ¿solo sensación de seguridad?", *El Tiempo*, 5 de agosto de 1990, p. 10B.
- Moser, Caroline (1998). "La violencia en Colombia: cómo construir una paz sostenible y fortalecer el capital social", en Solimano, Andrés et ál. *Ensayos sobre paz y desarrollo. El caso de Colombia y la experiencia internacional.* Colombia: Tercer Mundo Editores, pp. 1-79.
- Pardo, Rafael, comp. (2001). *El siglo pasado. Colombia: economía, política y sociedad.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pécaut, Daniel (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores de Colombia.
- Pérez, José Gregorio (2007). "Cai móviles. Una nueva estrategia en Bogotá", Revista Policía Nacional, No. 271, pp. 56-57.
- Policía Nacional (1968). "El cuerpo de Bomberos de Bogotá D. E.", *Revista Policía Nacional*, marzo-abril, No. 128, pp. 104-105.
- Policía Nacional (1981). "La Policía Nacional en Colombia", *Revista Policía Nacional*, noviembre, No. 188A, p. 4.

- Polo, Juan Alberto (1959). "Prevención y extinción de incendios", *Revista Policía Nacional*, No.73, pp. 44-46.
- Riedmann, Arnold (1996). "La reforma policial en Colombia", en Konrad Adenauer Stiftung, *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: Biblioteca Jurídica Diké, pp. 215-239.
- Roth, André Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Aurora.
- Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny (1983). Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia. Bogotá: El Áncora Editores.
- Soto, Óscar (1968). "Complementación de la Defensa Civil", *Revista Policía Nacional*, noviembre-diciembre, No. 132, pp. 77-80.
- "Un plan para Bogotá". Consigna, No. 10.299, 1986, pp. 36-37.
- Vargas, Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Vargas, Carlos (1998). *Las políticas de seguridad ciudadana en Santa Fe de Bogotá* 1995-1997. Mimeo.
- Velandia, César (2008). "Conversatorio sobre el 9 de abril de 1948", en *Cuaderno Histórico*, No. 13, mayo 2006-mayo 2007. Academia Colombiana de Historia Policial. Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander. Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía, pp. 148-153.

III. Documentos electrónicos y páginas web

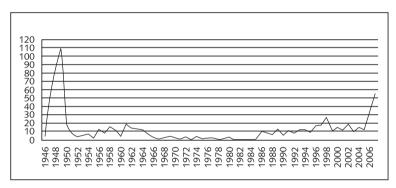
- Castillo, Jerónimo (2006). "Frentes de seguridad local". Presentación en Power Point. Cámara de Comercio de Bogotá, Dirección de Seguridad y Convivencia. Noviembre de 2006. Recuperado 17 de febrero de 2010 de http://www.google.com.co/url?sa=t&s ource=web&cd=2&ved=oCBkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fw ww.comunidadyprevencion.org%2Fdocs%2Fbg_presentaciones %2Fjeronimo%252ocastillo%252ofrentes%252ode%252osegurid ad.ppt&rct=j&q=%E2%80%9CFrentes%20de%20seguridad%20 local%E2%80%9D%20%2B%20camara%20de%20comercio&e i=qstktplhdyk88gac3phrca&usg=afQjCNG6aSuyP4Faf5eSyLVRkv004IdD_Q&cad=rja>
- Dirección de Prevención y Atención de Emergencias. Página web institucional. Bogotá. Recuperado 10 de junio de 2010 de http://www.fopae.gov.co

Anexos

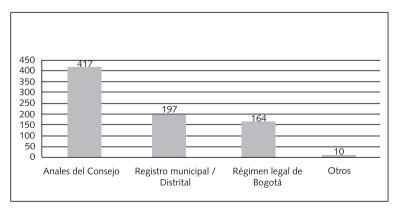
Anexo 1. Principales hallazgos en fuentes primarias

A pesar de las restricciones y limitantes señaladas al comienzo de esta monografía tanto en lo referente a la construcción como a la alimentación de la base de datos, a continuación se sintetizan gráfica y cuantitativamente los principales hallazgos provenientes de la indagación en fuentes primarias. Estos hallazgos fueron complementados posteriormente con la información proveniente de fuentes secundarias; información de carácter más cualitativo, descriptivo y analítico que permitió la elaboración de los diferentes informes y la construcción del documento final. Del resultado de esta indagación se obtuvo una base informacional (788 registros) con el siguiente comportamiento:

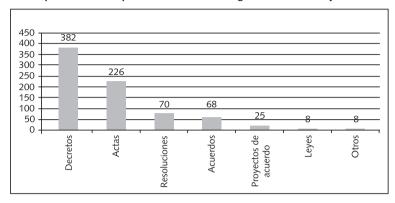
Normativa sobre seguridad expedida entre 1946 y 2007



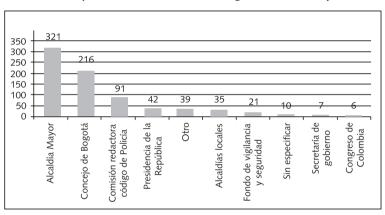
Número de registros sobre seguridad identificados en fuentes primarias entre 1946 y 2007



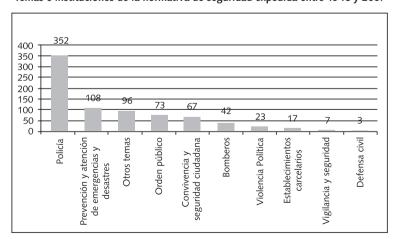
Tipo de normas expedidas en materia de seguridad entre 1946 y 2007



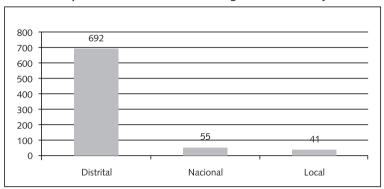
Entidades que emitieron normativa sobre seguridad entre 1946 y 2007



Temas e instituciones de la normativa de seguridad expedida entre 1946 y 2007



Nivel de aplicación de la normativa sobre seguridad entre 1946 y 2007



Anexo 2. Comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá y alcaldes

1	9 5 8	-	2 0	0 2
Cargo	Nombre	Desde	Hasta	Alcalde
Coronel	José Manuel Mendoza Escobar	Dic58	Nov59	Fernando Mazuera Villegas (jun. 57 – oct. 58)
Coronel	José Fabio Trujillo Fernández	Ene61	Jul61	
Mayor	Bernardo Echeverry Ossa	Jun61	Dic61	Juan Pablo Llinás
Coronel	Domingo Ignacio Valderrrama Díaz	Jun61	Oct61	(oct. 58 – ago. 61) Jorge Gaitán Cortés (ago.
Teniente Coronel	Asdrubal Romero Escobar	Oct61	Ene64	61 – ago. 66)
Coronel	Roberto Mejía Soto	Ene64	Dic64	
Coronel	Jacinto Nicolás Ríos Meza	Dic64	Ene69	Virgilio Barco Vargas (ago. 66 – sep. 69)
Coronel	Manuel José López Gómez	Ene69	Abr71	Emilio Urrea Delgado (sep. 69 –ago. 70)
Coronel	Fabio Arturo Londoño Cárdenas	Abr71	Mar72	Carlos Albán Holguín (Ago.
Coronel	Gilberto Antonio Fernández Castro	Mar72	Jun74	70 – abr. 73) Aníbal Fernández de Soto (abr.
Coronel	Alfredo Castro Álvarez	Jun74	Jun75	73 – ago. 74)
Coronel	Francisco José Naranjo Franco	Jun75	May76	Alfonso Palacio Rudas (ago. 74 – sep. 75)
				Luis Prieto Ocampo (sep. 75 – dic. 76)

Cargo	Nombre	Desde	Hasta	Alcalde
Coronel	Enrique Gallego Hernández	May 76	Nov77	Bernardo Gaitán Mahecha (dic. 76 – ago. 78)
Coronel	Jorge Enrique Bulla Quintana	Nov77	Nov78	
Coronel	Hernando José Sáchica Aponte	Nov78	May79	Hernando Durán Dussán (ago. 78 – ago. 82)
Coronel	Jorge Arturo Pineda Osorio	May 79	Mar80	
Coronel	Gilberto Sanclemente Velázquez	Mar80	Jun80	
Coronel	Luis Eduardo Castillo Amaya	Jun80	Abr81	
Brigadier general	Alfonso Gómez García	Abr80	Nov81	
Brigadier general	Jorge Eliécer Guerrero Montoya	Nov81	Sep83	Augusto Ramírez Ocampo (ago.
Brigadier general	José Luis Vargas Villegas	Sep83	Dic85	82 – jul. 84) Hisnardo Ardila Díaz (jul. 84 – dic. 84) Diego Pardo Koppel (dic. 84 – ene. 85) Hisnardo Ardila Díaz (feb 85 – jul. 85) Rafael de Zubiría (jul. 85 – ago. 86)
Brigadier general	Gustavo González Puerto	Dic85	Nov86	Julio César Sánchez (ago. 86 – jun. 88)
Brigadier general	Eduardo Fajardo Vanegas	Nov86	Jul88	
Coronel	Carlos Ariel Ardila Dimaté	Jul88	Feb89	Andrés Pastrana
Brigadier general	Nazim Yanine Díaz	Feb89	Ene90	(jun. 1988 – may. 1990)
Brigadier general	Fabio Campos Silva	Ene91	Dic91	Juan Martín Caicedo Ferrer (jun. 1990 – may. 1992)
Brigadier general	Guillermo León Dietes Pérez	Dic91	Dic92	
Brigadier general	Óscar Eduardo Peláez Carmona	Dic92	Jun93	Jaime Castro (jun.
Brigadier general	Luis Enrique Montenegro Rincón	Jul93	Nov94	1992 – dic. 1994)
Brigadier general	Luis Ernesto Gilibert Vargas	Dic94	Sep96	Antanas Mockus (ene. 95 – abr.
	Teodoro Campo	Sep96	Dic97	97). Paul Bromberg (abr. 1997 – dic. 1997)

Cargo	Nombre	Desde	Hasta	Alcalde
General	Argemiro Serna Arias	Dic97	Nov00	Enrique Peñalosa (ene. 1998 – dic. 2000)
	Jorge Enrique Linares	Nov00	Nov01	
	Héctor Darío Castro Cabrera	Nov01	Ago02	Antanas Mockus (ene. 2001 –
	Jorge Daniel Castro Castro	Ago 02	03	dic. 2003)
Brigadier general	Héctor García Guzmán			Luis Eduardo Garzón (ene 2004 – dic. 2007)
Fuente: elabora	ado por los autores con base en			

Policía Metropolitana de Bogotá y Alcaldía Mayor de Bogotá.

Anexo 3. Inversión directa en el fortalecimiento de la Policía Metropolitana Fondo de Vigilancia y Seguridad, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mantenimiento y reparación parque automotor	417.702.000	386.929.000	838.065.031	1.132.127.139	3.188.000.000			
Desarrollo en comunicaciones	843.209.000		1.193.178.908	3.735.747.242	5.000.000.000	4.696.677.000	9.534.052.000	9.785.721.000
Nacionalización y fletes, comisiones	377.652.000	1.316.967.000	1.701.185.000					
Pago de deuda internacional e intereses		70.980.000	5.000.000.000	7.500.000.000	9.500.000.000	10.006.152.000	7.916.261.000	7.729.470.000
Combustibles, Iubricantes y llantas	352.278.000		392.847.000	641.609.494	1.810.233.000	1.300.846.000		
Seguros para vehículos de policía	219.926.000	358.313.000	490.287.000	925.169.000	881.937.000	1.220.164.000		
Adquisición de parque automotor		163.826.000		1.600.000.000	4.000.000.000	3.997.560.000	3.997.560.000 11.936.148.000	7.000.000.000
Fortalecimiento (construcción y								
dotación de estaciones de policía,			3.938.207.093	4.000.000.000		3.641.398.000	4.602.701.000	5.200.789.000
adquisición de semovientes caballares								
Construcción y remodelación de CAI					716.445.000	195.326.000	765.005.000	2.000.000.000
Profesionalización recurso humano					700.000.000	175.033.000	2.279.420.000	664.320.000
Campañas de seguridad	58.462.000	28.943.000				721.309.000	3.257.433.000	3.500.000.000
Adquisición de equipos de inteligencia							1.100.219.000	384.000.000
Vivienda policía							4.000.000.000	
Total	2.269.229.000	3.525.988.000	3.525.988.000 13.553.770.132	19.534.652.875	19.534.652.875 25.796.615.000	25.954.465.000	45.391.239.000 36.264.300.000	36.264.300.000

Fuente: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá.

Anexo 4. Bibliografía comentada sobre seguridad y políticas públicas de seguridad

La siguiente bibliografía comentada contiene una muestra significativa de 44 textos entre libros, artículos de revistas y artículos de libros más relevantes que se han publicado sobre el tema de la seguridad y las políticas públicas de seguridad, con especial énfasis en Bogotá. Con esta bibliografía se ofrece a los lectores herramientas para posteriores análisis y estudios en la materia.

Acero, Hugo (2002). "La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá – Colombia, 1995-2002", en Llorente, María Victoria y Rubio, Mauricio (comps.). Elementos para una criminología local: Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos. Bogotá: Secretaría de Gobierno, CEDE-Uniandes, pp. 215-255.

El texto agrupa los trabajos de diferentes autores que los expusieron en el marco del Seminario internacional: "Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos" realizado el 22 y 23 de mayo de 2003 y donde se documenta una amplia gama de experiencias en cuanto a la concepción y diseño de políticas locales de seguridad pública y ciudadana en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica. El marco de referencia del seminario fue lo que se adecuara más al crimen y la violencia en zonas urbanas.

El texto, en su conjunto, intenta destacar tres ideas básicas:

Primero, una invitación a superar la idea simplista que la seguridad se desenvuelve entre la prevención y la sanción como si fuesen estrategias excluyentes.

En segundo lugar, se enfatiza la adecuada dosificación de la prevención frente a la sanción en función del diagnóstico que en materia de seguridad se haga a nivel local.

Por último, se llama la atención acerca de que las políticas y programas de prevención han de tener en cuenta las instituciones locales ya existentes.

Del conjunto de artículos de este texto, el trabajo de Hugo Acero pretende mostrar la forma en que se obtuvieron resultados significativos durante ocho años de gobierno (Antanas Mockus – Paul Bromberg 1995-1997; Enrique Peñalosa 1998-2000 y Antanas Mockus 2001-2003) en materia de cultura ciudadana y que contribuyeron en la consolidación de una mayor seguridad ciudadana en Bogotá. En este sentido, el texto pretende constituirse en una guía para que los alcaldes asuman la responsabilidad en el manejo del orden público. Para esto, el documento describe los principales instrumentos con que cuentan los alcaldes para el cumplimiento de su misión en temas de seguridad. Igualmente, se explica cómo construir, de manera progresiva, una política pública de seguridad y convivencia junto con unos temas que la Administración podría abordar en aras de reducir la violencia y la inseguridad en sus jurisdicciones.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Acero, Hugo (2005a). "De la obligación estatal a la política pública de seguridad ciudadana", en *Memorias Primer encuentro de justicia comunitaria y alternativa. La Justicia, una construcción para ver y hacer.* Bogotá: Ipazud, 26-27 de diciembre de 2005, pp. 103-115.

El autor examina que el éxito de la seguridad y la convivencia deriva del "proceso de institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana y de la definición progresiva de una política pública en esta materia". Reconoce que esto se logró durante los gobiernos de Antanas Mockus (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003), quienes manejaron de manera directa este tema, con el concurso de la policía nacional y las demás entidades de la administración distrital. Caracteriza el proceso vivido en estas administraciones a la luz de 10 elementos clave: el manejo institucional del tema por la autoridad administrativa más alta del municipio: el alcalde, el manejo de información confiable (SUIVD), la elaboración y ejecución del plan integral de seguridad y convivencia (desde 1995), el fortalecimiento de la policía metropolitana, el proceso de rendición de cuentas, evaluación y seguimiento, la evaluación externa, la participación y capacitación ciudadana en temas claves de seguridad y convivencia, la cultura ciudadana, el análisis de la accidentalidad vial como un problema de seguridad ciudadana y el análisis de la teoría de la "ventana rota".

Localización: Archivo de Bogotá.

Acero, Hugo (2005b). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.

Se muestra cómo el fenómeno de inseguridad ha desplazado en importancia otros problemas que desde hace algún tiempo también afectan a los conglomerados urbanos: la contaminación ambiental, los problemas en el manejo de los residuos, las dificultades de movilidad, el desempleo, las consecuencias propias de la sobrepoblación y los procesos de desplazamiento internos y de migraciones.

El texto se encuentra dividido en cuatro partes. En la primera se presentan las nociones de convivencia y seguridad ciudadana que se han desarrollado a partir de los conceptos de desarrollo humano sostenible y seguridad humana planteados por la Organización de Naciones Unidas desde principios de la década de los años noventa, los cuales, indiscutiblemente, deben ser el sustento filosófico de los procesos que se desarrollen para el manejo de estas problemáticas. La segunda parte da a conocer los aspectos más importantes de los procesos desarrollados en Bogotá, Medellín, Quito y la República de El Salvador. La tercera parte presenta los avances que se están produciendo en Colombia en materia de seguridad ciudadana a partir del Programa Departamentos y Municipios Seguros que tiene como fundamento replicar la experiencia exitosa de Bogotá en todos los departamentos y municipios del

país, partiendo del supuesto según el cual las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana son en su mayoría de carácter local y deben ser tratadas por las autoridades locales. Y la cuarta y última parte presenta algunas conclusiones que buscan dejar abierta la discusión sobre el manejo adecuado de las problemáticas de seguridad ciudadana.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Acero, Hugo (2008a). Como Bogotá pudo mejorar su seguridad. Bogotá: mimeo.

Hace una descripción de los instrumentos que permiten a Bogotá gestionar la problemática referida a seguridad. Según este documento, en menos de cincuenta años Bogotá se transformó, dejando de ser una pequeña ciudad de no más de 500.000 habitantes, para convertirse en un epicentro importante, con algo más de siete millones de personas. Aparejado a este crecimiento poblacional, a mediados de los ochenta y comienzos de los noventa también creció la violencia de manera desmesurada, pasando de una tasa de 22 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1985 a 80 en 1993. En los últimos nueve años, con la ejecución de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se presentaron reducciones significativas en casi la totalidad de los llamados delitos de mayor impacto social.

Respecto a las muertes violentas, los homicidios comunes son los que más se han reducido. A partir de 1994, la ciudad comienza a disminuir los índices de homicidio de una manera ejemplar, pasando de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993, a 22,7 en 2005.

Localización: Archivo de Bogotá.

Acero, Hugo (2008b). *Planes maestros de equipamientos de seguridad y justicia*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá - Fondo de Seguridad y Vigilancia.

Este documento se basa en las experiencias de elaboración de los Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia de Medellín y Bogotá.

El texto desarrolla los temas de equipamientos de seguridad y justicia para presencia, disuasión, prevención y coerción de la violencia y la delincuencia; además tiene en cuenta las consideraciones para el fortalecimiento de los equipamientos de seguridad y justicia.

Localización: Archivo de Bogotá.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C. (1997). Seguridad y convivencia. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral.

Presenta una revisión de las principales acciones del gobierno distrital en materia de seguridad y, específicamente, la revisión del Plan de seguridad

iniciado en 1995 y que contempla diferentes programas y proyectos; entre otros:

- Fortalecimiento policía metropolitana
- Formación y capacitación de agentes de la policía
- Frentes locales de seguridad
- Escuelas de seguridad ciudadana
- Centros de conciliación y mediación
- Plan desarme
- Navidad sin pólvora

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C. (2007). *Guía para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Documento realizado dentro del marco del proyecto 280: "Fortalecimiento de la seguridad local" del Eje de Reconciliación del plan de Desarrollo, Económico y Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C., 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", con el ánimo de formar gestores de seguridad y convivencia aptos para diseñar estrategias y procesos que permitan a los gobiernos locales un mayor empoderamiento y capacidad de gestión para el fortalecimiento de la institucionalidad local en todo lo relacionado con la seguridad ciudadana, la convivencia y la justicia. Este documento constituye un avance en la política distrital que busca una nueva cultura en el ámbito de la seguridad, en la cual se privilegie la descentralización, la previsión, la territorialidad, la corresponsabilidad y el respeto de los derechos humanos.

El documento es, a la vez, un instrumento metodológico, subordinado al Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia que brinda la información y las herramientas necesarias para la gestión de las políticas y los programas de seguridad ciudadana, convivencia y justicia en las localidades bogotanas y que permiten diseñar e implementar estrategias locales para la prevención de la delincuencia, la violencia y los conflictos.

En este documento se recoge el análisis crítico y constructivo proveniente de diversas fuentes de información entre las que se destacan: el Manual de Seguridad Urbana del Programa Ciudades Más Seguras de UN-Habitat, la Guía Didáctica para Municipios del Banco Mundial y el Manual para la Prevención Local del Delito y la Violencia preparado por la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Asimismo, el documento sintetiza los resultados provenientes de los procesos participativos desarrollados en las veinte localidades de Bogotá, donde se realizaron diagnósticos sobre la materia.

Se encuentra dividido en los siguientes capítulos:

- 1. Elementos generales de contexto.
- 2. La seguridad ciudadana en Bogotá.
- 3. Rol del Gobierno Local.
- 4. El proceso de gestión de la seguridad y convivencia en las localidades.
- 5. Mecanismos e instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia en las localidades.
 - 6. Glosario.
 - 7. Anexos.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C. (1992). Plan integral de prevención y atención de desastres. Bogotá.

Se reúnen y orientan las bases para el plan integral de prevención y atención de desastres para la ciudad. Se encuentra estructurado en cinco capítulos y un bloque de anexos.

El primer capítulo muestra el enfoque general en el que se describen los niveles de análisis de la situación de emergencia en la ciudad, los criterios de trabajo empleados para las temáticas abordadas y una explicación en torno al concepto "bases para el plan".

El segundo realiza un análisis de situación en torno a amenazas naturales y artificiales en el distrito, el sistema distrital de prevención y atención de desastres, el sistema distrital de planificación y los aspectos sectoriales o áreas institucionales a ser tomadas en cuenta.

El tercero plantea la definición de los elementos utilizados para agrupar las áreas de trabajo y los diferentes proyectos constitutivos del plan así como las alternativas para su ejecución.

El cuarto reúne los proyectos a ejecutarse en la etapa I de 1992.

El quinto contiene los proyectos complementarios de la etapa I a ser ejecutados en 1993.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C. (1997). *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Santa Fe de Bogotá: Imprenta Distrital.

Se expone claramente cuáles han sido las políticas y programas, cómo se han desarrollado y qué resultados han obtenido a través de las diferentes acciones dirigidas por la administración central y que han contribuido significativamente a la reducción de los niveles de violencia e inseguridad. Para ese entonces, el diseño de políticas se consideraba como exitoso en la medida en que "han tenido un gran impacto en la salud pública de Bogotá, que se manifiesta claramente en la gran disminución de la tasa de violencia, que ha pasado de 72 homicidios comunes por 100.000 habitantes en 1994 a 62 por 100.000 en 1996, y se estima cerrar el año de 1997 en 47 por 100.000" (prólogo).

El texto se encuentra dividido en 11 capítulos en los que da tratamiento a un diferenciado pero complementario grupo de temáticas en materia de seguridad en el Distrito: seguridad ciudadana, política de desarme, control al consumo del alcohol, violencia intrafamiliar y maltrato, justicia alternativa y resolución pacífica de conflictos, formación para formadores de ciudadanos, fortalecimiento de las inspecciones de policía, uso del casco y del chaleco reflectivo para motociclistas, restricción al uso de la pólvora, rehabilitación en la Cárcel Distrital y prevención de violencia en jóvenes.

Localización: Archivo de Bogotá.

Barney Guzmán, Álvaro (1999). "Violencia urbana: teorías y políticas de seguridad ciudadana", en Camacho, Álvaro y Buitrago Leal, Francisco (compiladores). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Santa Fe de Bogotá: Giro Editores, pp. 163-203.

En este artículo el autor se detiene a examinar la violencia urbana procurando caracterizar algunas de sus dimensiones cuantitativas para, con ello, presentar las principales orientaciones teóricas con que se ha estudiado el fenómeno desde la perspectiva de las ciencias sociales en Colombia, y desde allí evaluar algunas de las políticas que se han diseñado desde el Estado y presentar algunas sugerencias.

El documento en su conjunto maneja una tensión entre el papel del Estado y sus instituciones en lo que respecta al control de la violencia. Por una parte, la creencia de que la solución a la violencia deviene de la intervención del Estado y, por otra, la problemática situación de cómo la consolidación del Estado puede traer consigo una consolidación del autoritarismo y el recorte de la ciudadanía.

De esta manera, el autor llega a la conclusión que la seguridad ciudadana pasa por una necesaria intervención del Estado pero corre el peligro de convertirse en la seguridad del Estado en contra de la ciudadanía bajo lo que identifica como un efecto bumerán.

En este sentido, el texto plantea como reto para el futuro de Colombia hacer compatible la seguridad ciudadana con el papel del Estado.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Bernal Samper, Gustavo (1942). *Manual de régimen urbano de Bogotá. Las principales normas de gobierno y policía*. Bogotá: Imprenta Municipal.

El documento recopila algunos decretos, acuerdos y resoluciones capitalinos más emblemáticos sobre disposiciones de carácter policivo y gubernamental de la época (1942).

El documento cumple las veces de manual guía para el público en general. Entre los temas tratados se encuentran: reglamentos de salones de baile, procedimientos de tránsito, enlucimiento de la ciudad, falsas llamadas a bomberos, vendedores ambulantes, medidas represivas contra la beodez, cierre de chicherías, venta y confección de llaves, expendios de pólvora, juegos de

turmequé y el procedimiento verbal (penal) de policía, límites de las inspecciones, entre otros más.

En total, se encuentra una recopilación de 45 normativas distribuidas así: 7 acuerdos, 36 decretos, 2 resoluciones.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Bernal Samper, Gustavo (1948a). "La policía democrática", *Sábado*, año 5, Bogotá, sábado 24 de julio de 1948, No. 261, pp. 2 y 24. Rollo 4391, BLAA, No. topográfico P175B.

Hay dos maneras de entender las formas que puede adquirir la policía en lo que respecta a las intenciones generales del Estado: una policía autoritaria, despótica y dictatorial al mejor estilo de Rusia, España y Portugal o una policía democrática como las vistas en EEUU, Inglaterra y Francia. Al ser Colombia una sociedad democrática, lo mejor para ella es que exista una policía democrática. El artículo sienta una reflexión sobre esta caracterización.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Bernal Samper, Gustavo (1948b). Manual de policía municipal. Desarrollo del programa de "policía local especial" de la Escuela del General Santander. Bogotá: Imprenta Municipal.

La obra es producto de lo reglamentado en el artículo 3 del Acuerdo 65 de 1948 por el que se imprimen 2.500 ejemplares del manual de policía expedido por el Concejo Municipal de Bogotá. Hace parte del curso de policía especial impartido en la Escuela General Santander mediante el que se presenta un estudio sobre el régimen de policía bajo el cual se encuentran sometidos los municipios colombianos.

Grosso modo, el texto enseña a los cuerpos de policía, encargados entonces de la aplicación de las normas municipales de Bogotá de la época, cuáles son las reglas que les han sido encomendadas para vigilar y preservar.

Para esto, la obra recurre a algunas nociones del derecho público que guardan estrecha relación con la ordenación administrativa del municipio para, posteriormente, proceder a presentar un análisis de los reglamentos más importantes.

El texto se encuentra dividido en 11 capítulos. En los tres primeros se presentan unas nociones generales así como una introducción sobre la organización municipal de la época y los denominados servicios públicos locales (de sanidad, culturales, económicos, de comunicaciones y transportes, matadero y mercadeo, sociales y de beneficencia, entre otros). El capítulo cuatro presenta las relaciones entre el Gobierno y la Policía de Bogotá mientras que el capítulo cinco muestra las funciones de la policía comercial y fiscal. Los capítulos seis a once exponen las diferentes normativas y procedimientos policiales en materia de obras y ornato públicos; tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, y se detiene en mostrar las funciones y el alcance de la policía de tránsito y de juegos de la época.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Camacho, Álvaro (1995). "El problema central de una política de seguridad ciudadana", en varios autores, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana. Memorias del seminario internacional realizado en Santa Marta el 6 y 7 de marzo de 1994*. Santa Fe de Bogotá: Canal Ramírez Antares, pp. 145-162.

Se hace un examen de la intención del gobierno de César Gaviria en su aproximación al tema de la seguridad ciudadana, a través de una somera revisión de los principales documentos en los que el gobierno nacional ha planteado sus políticas de seguridad.

La tesis central del autor es que si bien existe un intento valioso en la materia, los avances se encuentran a medio camino ante la preocupación central de garantizar la seguridad del Estado, la cual, en un contexto de violencia polifórmica, ha venido ocupando un lugar prioritario en su versión militar y que solo como subproducto de la misma se confrontan, y con grandes vacíos, los temas de la seguridad para los ciudadanos.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Camacho, Álvaro y Esperanza Camargo (1998). "La seguridad ciudadana: una aproximación a la situación de Bogotá", en Campos, Yezid y Ortiz, Ismael (compiladores). *La ciudad observada. Violencia, cultura y política*. Colombia: Tercer Mundo Editores, pp. 341-360.

Presenta un estudio sobre la seguridad ciudadana en Bogotá, en el que se deja ver que las respuestas estatales ante el incremento de la delincuencia y la violencia no han sido ni eficaces ni congruentes, en parte por una ausencia de políticas permanentes, democráticas y eficaces desde el Estado central y, por otra, la impotencia de las ciudades en lo que respecta a su grado de autonomía con respecto al Estado Central en el manejo de este tema.

La conclusión del artículo es que existe una colección de políticas y acciones relativamente inconexas y coyunturales que no han logrado ser plasmadas en una política de Estado.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Cámara de Comercio de Bogotá. Instituto Ser de Investigación (1984). *Ineficacia en inspecciones de policía de Bogotá*. Bogotá: mimeo.

Este estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá analiza la organización y funcionamiento de las inspecciones de policía de Bogotá mediante un diagnóstico que arroja como resultado que estas no cumplen con el objetivo para el cual fueron creadas y que los obstáculos hallados en el entorpecimiento de su función desvirtúan igualmente su filosofía institucional dirigida a actuar como institución preventiva y no represiva o de corrección mediante el castigo.

Localización: Archivo de Bogotá.

Casas Pablo et ál. (2005). Seguridad urbana y policía en Colombia. Ensayos de seguridad y democracia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Presenta cuatro artículos en los cuales se trata la seguridad y, específicamente, la seguridad urbana en Bogotá como tema político y tema de recurrente atención (fundamentalmente en la década de los noventa) como materia de políticas públicas para los gobiernos distrital y nacional.

Examina los aspectos más significativos en materia de seguridad ciudadana, como la pertinencia y efectividad de las políticas y programas que se han adoptado, el papel de los gobiernos locales y del gobierno nacional en el desarrollo de estos así como el perfil de la policía, entre otros temas.

"Reformas y contrarreformas en la policía", de Pablo Casas Dupuy, expone con cierto detalle cómo los intentos de reforma de la policía podrían catalogarse como fracaso y cómo su estructura institucional no favorece el desarrollo de políticas locales en materia de seguridad ciudadana, en parte, por el perfil de la misma, asociada a una guardia nacional o gendarmería y que cuenta con un fuerte corte militar.

El trabajo "Una década de políticas de seguridad ciudadana" de Ángela Rivas presenta una revisión alrededor de los conceptos y enfoques que se han orientado en la formulación de políticas de seguridad en Colombia así como una descripción de los programas adoptados por los gobiernos nacionales y locales.

Mientras tanto, Hugo Acero en "Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana" examina cómo los gobiernos locales han asumido el tema de la seguridad ciudadana, desde una perspectiva comparada entre las ciudades de Bogotá, Medellín, Quito y El Salvador.

Para finalizar, Pablo Casas Dupuy y Paola González, a través del texto "Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad", presentan un diagnóstico crítico alrededor de los resultados de reducción de homicidios mediante las estrategias, políticas y programas que se han desarrollado en la ciudad de Bogotá. La principal tesis de los autores radica en que la reducción del homicidio en Bogotá desde 1993 no es tanto el resultado de políticas locales sino de políticas nacionales en la lucha contra los fenómenos del narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla, que tuvieron precedente hacia finales de los ochenta y durante los noventa.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Compilación de disposiciones policivas. Distrito Especial de Bogotá, 1962.

Da cuenta del trabajo que, como producto de la Resolución 301 de 28 de febrero de 1962 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, conformó una comisión que llevó a cabo la compilación de una serie de disposiciones policivas vigentes para la época, en ocho temáticas centrales: sanidad; tránsito; bomberos y espectáculos; juegos, precios, pesas y medidas; disposiciones generales policivas; control de arrendamientos, y obras públicas.

Cada una de estas secciones dispone la legislación sobre la materia para el año de 1962 y la acompañan un conjunto de piezas jurisprudenciales con los puntos más controvertidos.

En general se recopilan normativas nacionales y distritales desde 1902 hasta 1962, entre las que se encuentran 4 leyes, 24 acuerdos, 69 decretos, 20 resoluciones, 13 ordenanzas, entre otras.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C. (1996). Revista *Foro económico, regional y urbano*, octubre-dDiciembre, No 5. Seguridad en Bogotá: ¿Quién podrá salvarnos?

Este especial hace un examen de la inseguridad en Bogotá y un análisis de las estrategias gubernamentales para enfrentarla. Contiene los siguientes artículos:

- "Bogotá es violenta por la intolerancia y la agresividad". Entrevista al general Luis Ernesto Gilibert (pp. 6-14).

Se analiza el panorama de inseguridad y violencia y muestra la incidencia de la miseria y la marginalidad y sustenta la pertinencia y coherencia de las acciones y programas que en la actualidad desarrolla la policía para garantizar la seguridad de los ciudadanos. Define el desarme y la participación como parte esencial de la estrategia de seguridad ciudadana.

- "La epidemia de violencia en Bogotá". Hugo Acero (pp. 15-25).

El consejero de seguridad ciudadana de la Alcaldía Mayor realiza un análisis de la violencia desde la perspectiva epidemiológica, calificándola como un problema de salud pública. Su diagnóstico sirve de fundamento a las políticas y programas que actualmente adelanta la administración, encaminadas a lograr tanto la participación ciudadana como la formación de nuevos patrones culturales de comportamiento que, junto a una renovada acción policial, contribuyan al mejoramiento de la seguridad pública y a devolver la paz y la tranquilidad a los bogotanos.

- "Santafé de Bogotá. La violencia en cifras". Esperanza Camargo Bernal (pp. 27-33).

La autora, quien es funcionaria del Observatorio de cultura urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, realiza un análisis periódico del comportamiento de la violencia y el delito en Bogotá.

- "Violencia: el desencuentro del cambio y los paradigmas". Héctor Riveros Serrato (pp. 35-39).

El director de la Corporación Milenio analiza y desarrolla dos hipótesis que contradicen los lugares comunes sobre la inseguridad y que constituyen un intento válido de desentrañar las nuevas causas menos obvias de la violencia citadina:

- a) Afirmar que en Bogotá no hay violencia generalizada, sino una acción general selectiva que afecta a un grupo determinado.
- b) La causa de la criminalidad en la ciudad es la marginalidad en todos sus órdenes: político, económico, social y familiar.

- "Seguridad en Bogotá. La dimensión del problema". Gonzalo de Francisco (pp. 41-47).

El autor llama la atención sobre las dimensiones y naturaleza de los homicidios en Bogotá, los cuales pasaron de 2.890 en 1991 a 3.657 en 1995. Aunque considera plausibles las medidas actuales de la Administración para prevenir y combatir este delito en todas sus formas, su propuesta es reducir a cero las víctimas actuales mediante una acción coordinada de la Alcaldía, la Policía Metropolitana y la Fiscalía General de la Nación, a través de la creación de una unidad especial contra el homicidio.

- "Criminalidad y cultura ciudadana". Guillermo Segovia Mora (pp. 49-59).

Las estrategias y programas de la Administración Distrital en materia de seguridad ciudadana se evalúan a partir del comportamiento de las cifras e indicadores de los años 1995 y 1996, así como del examen de los factores estructurales de orden social, marginalidad y pobreza, que gravitan sobre la realidad de violencia e inseguridad en Bogotá.

- "Violencia urbana y convivencia ciudadana en Bogotá. Alternativas a la ciudad del miedo". Óscar Useche Aldana (pp. 61-73).

En este artículo se desarrolla la idea de que la percepción del miedo y la violencia por los ciudadanos sirve de marco de referencia para analizar las políticas de convivencia y educación ciudadana de la administración Mockus.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Contraloría de Bogotá (2002). Análisis de la política pública sobre prevención y atención de desastres en Bogotá, D. C. Colección de informes sectoriales. Bogotá: Alen Impresores.

Este informe revisa la organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de una manera general, muestra los niveles de riesgo en Bogotá tomando en cuenta la infraestructura pública y privada, analiza los recursos y obras desarrolladas, así como el esfuerzo financiero, humano y organizacional con respecto a los objetivos para los cuales fueron creados.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Cuerpo Oficial de Bomberos de Santa Fe de Bogotá, D. C. Cien años de servicio a la capital. 1895-1995. Reseña histórica.

Esta breve cartilla, producida en el marco del centenario de la fundación del servicio de bomberos de la capital, presenta los aspectos más sobresalientes de la institución a través de los años considerados como claves en su historia (1895, 1931, 1949, 1967, 1975 y la década 1985-1995) en términos de la dotación de herramientas del cuerpo así como los eventos y catástrofes más significativas a las cuales se ha tenido que enfrentar la institución.

Localización: Archivo Distrital.

Dupuy Casas, Pablo (1999). "Cómo vamos en seguridad. La inseguridad durante 1998. Balance y recomendaciones", en *Bogotá cómo vamos. Cambios en la calidad de vida de la ciudad en 1998*. Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo, Casa Editorial El Tiempo, pp. 121-134. Bogotá: Litocamargo Ltda.

Recoge las ponencias, debates y preguntas realizadas en el foro "Bogotá cómo vamos" desarrollado en abril de 1998 de manera conjunta con la facultad de ingeniería de la Universidad de los Andes, en el cual se analizaron los avances y limitaciones y el impacto en la calidad de vida del primer año de ejecución del plan de desarrollo 1998-2000 "Por la Bogotá que queremos"

Los temas analizados son: salud, educación, desmarginalización, movilidad, espacio público y urbanismo, seguridad ciudadana, finanzas distritales y descentralización.

Localización: Archivo de Bogotá.

Dupuy, Pablo y González, Paola (2005). *Políticas de seguridad y reducción del homicido en Bogotá: mito y realidad*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.

Este documento de trabajo pretende poner en duda la tan aceptada relación de causalidad entre la reducción de los homicidios y las políticas y programas distritales, así como responder las preguntas de ¿por qué si en las otras ciudades, en especial en Medellín, no hubo Mockus-Peñalosa-Mockus, las tasas de homicidio descienden inclusive a tasas más altas que Bogotá? ¿Por qué si en general en el país no se dio el modelo Mockus-Peñalosa-Mockus, las tasas de homicidio a nivel nacional también se reducen durante el mismo periodo? La hipótesis central es que la reducción que se produce a partir de 1991 se encuentra directamente ligada al debilitamiento de los mismos factores que causaron el incremento previo entre 1984 y 1991: narcotráfico, paramilitarismo, guerrilla, así como al incremento de la eficiencia de la actividad policial nacional a partir de 1993 y los nuevos espacios políticos creados por la Asamblea Constituyente y la Constitución Política de 1991.

La disminución de los homicidios en Bogotá consiste en un retorno a los comportamientos históricos de las tasas que se presentaron entre 1960 y 1984 tanto en la ciudad como a nivel nacional. En ese sentido, este trabajo pretende invertir el orden de la presentación de los hechos, resaltando que lo sui géneris y excepcional no ha sido la reducción de los homicidios a partir de 1993 en Bogotá, sino el incremento previo de estos.

Según el documento, los homicidios empiezan a bajar desde 1993, antes de la era Mockus-Peñalosa (1995-2002). Mockus llega en 1995, dos años después del inicio del vertiginoso descenso; Peñalosa llega en 1998, cinco años después; nuevamente Mockus llega en 2000, siete años después. Si esta reducción se debe a los programas de Mockus, en el mejor de los casos esta

debería haberse iniciado como mínimo un año después de entrada en funcionamiento de los programas de este, en 1996 o 1997, y no antes.

Fescol (1997). Descentralización y orden público. Bogotá: Enlace Gráfico.

Se recogen los trabajos de destacados autores alrededor del debate sobre descentralización y orden público desde diferentes ángulos.

Antanas Mockus ("Administraciones locales-orden público") presenta un análisis sobre la importancia de las autoridades locales en el manejo y responsabilidad del orden público conducentes a garantizar la convivencia, la seguridad y la justicia.

"Nexos descentralización-orden público" es el trabajo de Néstor Raúl Correa mediante el cual muestra un diagnóstico de tipo histórico sobre la descentralización y el orden público en Colombia.

Gonzalo de Francisco, mediante "Compromiso civil con el tema de la seguridad en zonas urbanas", enfatiza el tema de la participación ciudadana que permita acercamientos sobre el tema de seguridad.

Por último, Alfredo Rangel en "El poder local: objetivo de la guerrilla" muestra la relación de la actividad guerrillera, el municipio y el orden público y cómo la guerrilla ha hecho del municipio un escenario definitivo para el ejercicio de sus acciones y cómo ante esta situación es necesaria una estrategia de confrontación estatal y de contención que agrupe lo político, lo económico y lo militar.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Granada, Camilo (1997). *La evolución del gasto en seguridad y defensa en Colombia 1950-1994*. Editado por el Programa de Estudios sobre seguridad justicia y violencia. Documento de trabajo No. 6. Paz pública. Bogotá: Universidad de los Andes.

Toma como punto de partida la crisis colombiana en materia de seguridad, orden público y defensa y cómo, frente a los diferentes desafíos políticos que de esto se desprenden, el Estado colombiano ha adoptado diferentes opciones para tratar de responder a tales fenómenos. Para Camilo Granada, una de las maneras de "medir" el proceso de toma de decisiones en la materia es el análisis de la evolución del gasto público dirigido a defensa y seguridad.

Teniendo este referente, el texto presenta un pormenorizado recorrido histórico desde 1950 hasta 1994 sobre las políticas del gobierno de turno alrededor de la evolución del gasto en defensa y seguridad para cada una de las administraciones.

Localización: Universidad de los Andes.

Granada, Camilo y Prada, Sergio Iván (1997). *Aproximaciones a un modelo de estimación del gasto militar y de policía en Colombia*. Programa de Estudios sobre seguridad, justicia y violencia. Paz pública. Bogotá: Universidad de los Andes.

El texto, aunque con un gran componente desde la economía, como queda demostrado en su primera parte (Marco teórico para modelos de demanda por gasto militar), presenta en su sección III, "El caso colombiano", un análisis de las series del gasto militar y del gasto en policía, desde 1950 hasta 1994; se presenta el gasto en pesos corrientes, como proporción del gasto total del gobierno central y del producto interno bruto alrededor de dos variables: el producto interno bruto, en pesos constantes de 1975, como indicador de la riqueza nacional, desde 1950 hasta 1994, y el gasto total del gobierno central, para el mismo periodo, en este caso en el sostenimiento de la institución policial.

Localización: Universidad de los Andes.

Instituto Colombiano de Antropología (1998). *Territorios del miedo en Santafé de Bogotá. Imaginarios de los ciudadanos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Los autores pretenden desentrañar la lógica de los miedos urbanos en diferentes barrios de la ciudad mediante el análisis y presentación de información cuantitativa y cualitativa.

Se propone determinar cómo influyen las variables y con qué intensidad intervienen en la conformación de imaginarios de miedo que inciden en el uso o no uso del espacio de la ciudad.

El texto se encuentra dividido en cuatro capítulos; el primero expone los ejes teóricos de la investigación en torno a las consideraciones metodológicas y teóricas empleadas. El segundo muestra los resultados de la observación etnográfica sobre la ciudad. El tercero hace un estudio de los miedos a partir de la ciudad imaginada y el cuarto nos muestra un análisis del miedo y la interacción social.

Localización: Archivo de Bogotá.

Instituto Distrital de Cultura y Turismo (1997). Seguridad y violencia en Santa Fe de Bogotá, D. C. Bogotá: Litocamargo.

El Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo presenta los resultados de las políticas de seguridad ciudadana adelantadas por la Administración Distrital, en el marco del plan de desarrollo "Formar ciudad", 1995-1998.

Sitúa en su conjunto una reflexión sobre el contexto de la violencia en Santa Fe de Bogotá y, desde ello, presenta una descripción de las principales acciones adelantadas en pro de mitigar el impacto de la violencia y la inseguridad en la ciudad.

Localización: Archivo de Bogotá.

Beltrán, Isaac et ál. (2000). "Política de seguridad en Bogotá", en Gandour, Miguel; Uribe, María Camila y Fainboim, Israel (eds.). *Instituciones y recursos para vivir la ciudad*, tomo 5. Colombia: Alfaomega, pp. 117-200.

Los autores de la Universidad del Rosario discuten y reflexionan alrededor de la política de seguridad para la ciudad de Bogotá mediante el intento resolutivo al interrogante de si la reducción en los indicadores de delito y violencia podría seguir un curso diferente al nacional o si, por el contrario, son las políticas nacionales las que determinan tales reducciones. El trabajo se encuentra dividido en ocho acápites. En el primero se tiene como objetivo contextualizar la dinámica del crimen y la violencia tanto en Bogotá como en el país. La conclusión a la que se llega en esta primera parte es que la violencia en Bogotá mantuvo una correspondencia con el alza en los índices de criminalidad a nivel nacional hasta cuando se incorporaron, hacia mediados de los años noventa, varias medidas para reducir la violencia. En este sentido, las políticas de seguridad parecerían haber logrado su objetivo de reducción de la violencia de una manera tan rápida como efectiva en comparación con la Nación.

En la segunda parte se presenta una breve descripción de las instituciones y organismos que administran la actividad policial (Fondo de Vigilancia y Seguridad, Fondo de Educación y Seguridad Vial y policías bachilleres) así como la asignación de recursos en materia de seguridad. En este apartado se enfatiza la importancia que adquieren los Fondos que para la seguridad y el tránsito se han venido creando en el Distrito.

La tercera parte muestra el perfil de la política en materia de seguridad durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, resaltando el fuerte sesgo cultural en tanto las mismas procuraron educar a los ciudadanos a través de experiencias pedagógicas de carácter público.

En el cuarto apartado los autores hacen una reflexión empírica y teórica a propósito del tipo de policía con que se debería dotar a la ciudad.

Mientras tanto, la quinta parte estudia los datos para Bogotá contrastando la percepción de seguridad y la verdadera inseguridad. La reflexión toma como base analítica los datos arrojados por el Observatorio de Violencia de la Cámara de Comercio.

En la sexta parte se demuestra que la inseguridad y la violencia en la ciudad son en gran medida un subproducto de la actividad criminal organizada, rechazando con esto los puntos de vista tradicionales sobre seguridad que diluyen el problema en torno a reflexiones sobre la pobreza, la desigualdad, etc. Igualmente el apartado presenta ejemplos de cómo funcionan algunas bandas criminales en la ciudad.

La séptima parte muestra que la delincuencia se organiza y distribuye sus actividades a lo largo de la ciudad. Los autores logran demostrar en este apartado que los grupos criminales reasignan sus recursos de acuerdo con las condiciones y características de cada localidad.

En la octava y última parte los autores demuestran que los proyectos de inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad no son consecuentes con los diagnósticos hechos en materia de seguridad e inseguridad. En este sentido,

sostienen que un gran volumen de recursos está siendo mal asignado como consecuencia de un mal entendimiento del problema.

La última sección del artículo presenta algunas recomendaciones frente al tema expuesto, siendo la principal que se debe aumentar la capacidad investigativa de la Policía más que el aumento en el pie de fuerza. Para los articulistas, solo por medio de la producción de inteligencia la ciudad podrá disminuir el crimen y aumentar la seguridad en la capital.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

La defensa civil colombiana. Listos en paz o emergencia. Bogotá: Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares, 1991.

Esta breve cartilla presenta los elementos históricos más destacados de la institución, en términos de su fundación, misión, visión y filosofía.

Localización: Archivo Distrital.

Llorente, María Victoria (1997). *Perfil de la policía colombiana*. Documentos de trabajo No. 9. *Paz pública. Programa de estudios sobre seguridad, justicia y violencia*. Editado por Universidad de los Andes. Bogotá.

Presenta una investigación sobre la policía a nivel institucional a través de cinco secciones que cubren aspectos que van desde una elaboración sobre teorías y evolución en materia de policía; y que atraviesa por la identificación de las principales características del modelo de policía colombiano en términos de su organización a nivel nacional, su organización operativa y estructura jerárquica; así como un conjunto de reflexiones en torno al tamaño y la presencia territorial de los cuerpos Policiales; y una presentación y análisis sobre sus funciones y cómo ha sido el cumplimiento de las misma para, por último, presentar una reflexión y balance alrededor de las relaciones entre la policía y la sociedad.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Llorente, María Victoria et ál. (2001). Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia. Documento CEDE 2001-04. Bogotá: Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Desde mediados de la década de los noventa la tasa de homicidios en Bogotá ha descendido continuamente y ha llegado a niveles relativamente bajos dentro del contexto urbano nacional. En este estudio se hace una aproximación a las distintas manifestaciones de la violencia y al patrón espacial y de difusión de los homicidios en Bogotá, con miras a dar luces sobre aquellos factores que explican la alta concentración de homicidios en unos pocos focos intensamente violentos. Tres conclusiones se desprenden para el periodo 1997-1999: 1) las muertes violentas están altamente concentradas en unos pocos focos y este patrón geográfico es persistente en el tiempo, 2) la violencia de tipo instrumental (los homicidios producto de ajustes de cuentas y de atracos) aporta un mayor número de muertes que la impulsiva (los homicidios resul-

tado de agresiones en el hogar y de riñas callejeras que al calor de los tragos culminan fatalmente), y 3) existe una importante convergencia geográfica entre focos de intensa violencia y presencia de estructuras criminales asociadas a mercados ilegales y a actividades ilícitas y del "bajo mundo".

El documento se encuentra dividido en cinco partes; en la primera se presenta un debate sobre las creencias más comunes a propósito de la violencia urbana en Colombia, la segunda analiza las distintas manifestaciones de la violencia en Bogotá, la tercera contiene la evidencia sobre el patrón geográfico de los homicidios en la ciudad, la cuarta aborda la asociación entre factores sociales y violencia, y en la quinta se hace una aproximación a la relación entre violencia y estructuras criminales en la ciudad. Hacia el final del texto se presentan las principales conclusiones del diagnóstico encontrado y sus implicaciones sobre la política pública.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Llorente, María Victoria (2004). "La experiencia de Bogotá: contexto y balance", en Frühling, Hugo (ed.). *Calles más seguras. estudios de policía comunitaria en América Latina*. Buenos Aires: Verlap, pp. 65-107.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reúne en esta publicación los aportes y análisis de un grupo de expertos académicos en materia policial que examinan los resultados de la policía comunitaria que ante su duración y cantidad de información llegan a arrojar datos útiles en la evaluación de su impacto en el contexto latinoamericano. Los estudios reunidos son cuatro: Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y São Paulo y Belo Horizonte (Brasil).

Como resultados de los cuatro trabajos reunidos se muestra que la policía comunitaria presenta importantes ventajas como modelo en la revitalización de los cuerpos policiales de América Latina.

El texto de María Victoria Llorente presenta un análisis de contexto y el desarrollo de la experiencia de la policía comunitaria en Bogotá desde 1998 hasta 2001 en términos de sus impactos así como de las principales enseñanzas dejadas. El artículo se encuentra dividido en cinco secciones. En la primera se contextualiza la puesta en marcha del programa de policía comunitaria en Bogotá en el contexto del proceso de reforma de la Policía Nacional. La segunda parte describe las principales características del modelo de Policía comunitaria. El tercer apartado se ocupa de dar tratamiento a los mecanismos de participación comunitaria así como de resolución de problemas más destacados a nivel distrital. La cuarta parte se detiene en examinar las dificultades con las que se ha enfrentado el modelo de Policía comunitaria, y la última procura consignar las principales enseñanzas que han resultado de la implementación de esta iniciativa para el distrito.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Martin, Gerard y Ceballos, Miguel (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Como el título indica, el texto pretende hacer una disección del conjunto de políticas y programas distritales en materia de seguridad ciudadana.

La principal lección y conclusión a la que llegan los autores es que las políticas concernientes a la promoción de la seguridad y la convivencia en Bogotá podrían catalogarse como exitosas en la medida que demuestran que los avances obtenidos en términos de comunicación, planeación, reformas institucionales e infraestructura asumidas por los gobiernos locales comprendidos entre 1995 y 2003 (Antanas Mockus, Paul Bromberg y Enrique Peñalosa), en la consecución de la tranquilidad, la paz y la convivencia, hizo parte de un ejercicio conducente hacia la redefinición de un proyecto moderno de ciudad así como a la reconstrucción de la ciudadanía y que fue de la mano con una gestión pública eficiente gracias a la ventana de oportunidad brindada por la constitución de 1991 en materia de descentralización política, administrativa y fiscal y que fue aprovechada al máximo por la ciudad en la búsqueda de soluciones a los problemas presentados en materia de seguridad.

El texto toma en cuenta la incidencia que las políticas nacionales han tenido sobre Bogotá en materia de seguridad ciudadana a través de momentos importantes, como la reforma a la administración de la justicia, la reforma a la policía, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia y la lucha contra las organizaciones del crimen, entre otros.

Para mostrar esto, el libro se encuentra estructurado en 16 capítulos. Los tres primeros (Bogotá en el siglo xx: de aldea a ciudad; Tendencias demográficas y socioeconómicas en Bogotá y La evolución de la seguridad en Bogotá) presentan un enfoque histórico y demográfico sobre el comportamiento de la criminalidad en Bogotá en el periodo objeto del estudio: 1995-2003.

Los capítulos cuatro (Los alcaldes de Bogotá y la visión de seguridad ciudadana de sus planes de desarrollo), cinco (Fortalecimiento institucional y normativo en el tema de seguridad y convivencia en la ciudad de Bogotá) y seis (El sistema unificado de información de violencia y delincuencia de Bogotá (SUIVD)) presentan los avances más significativos que en materia de seguridad ha experimentado la ciudad a través de las diferentes administraciones.

Mientras tanto, los capítulos 7 al 15 presentan temas específicos de gestión pública distrital y su contribución al mejoramiento de la ciudad. Estos temas son: urbanismo con fines sociales y su contribución al mejoramiento de la seguridad en Bogotá (capítulo 7), políticas distritales en bien del fortalecimiento de la policía metropolitana de Bogotá (Capítulo 8), políticas distritales de inversión social (capítulo 9), políticas distritales para atender población vulnerable (capítulo 10), promoción de comportamientos seguros

y de una cultura ciudadana en Bogotá (capítulo 11), ampliación de la oferta en mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Bogotá (capítulo 12), la unidad permanente de justicia, la Cárcel Distrital y la libertad asistida para el menor infractor (capítulo 13), las estrategias contra el terrorismo y resistencia civil (capítulo 14), y la producción de conocimiento en materia de seguridad (capítulo 15).

El capítulo 16 expone una síntesis de los resultados obtenidos así como las conclusiones del estudio.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Nieto, Myriam y García, Clara (2001). "Políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Capital", en *Revista del Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia*, No, 3, pp. 90-103.

Analiza las crisis de seguridad o crisis delictivas como un fenómeno constante de las sociedades contemporáneas, que amenaza con convertirse en situaciones crónicas de inseguridad en las ciudades y en consecuencia en un problema de orden público. Introduce un interesante debate alrededor de los delitos menores y de la seguridad ciudadana como eficacia de derechos de las personas y a partir de las tendencias criminológicas contemporáneas y de la política social, contempla la posibilidad de una política criminal alternativa, tendiente a fortalecer las políticas de prevención en relación con las infracciones menores en el distrito capital. Analiza la seguridad ciudadana desde un enfoque de política pública y a partir del análisis de las agendas gubernamentales y de la evaluación estratégica de la acción del Estado, identifica tendencias, actores y escenarios de conflictividad, y establece lineamientos para la formulación de una Política integral de seguridad ciudadana para la ciudad de Bogotá.

Localización: Archivo Distrital.

PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Colombia: D'vinni.

Este texto corresponde a uno de los últimos informes de desarrollo humano regionales producidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se encuentra dividido en quince capítulos en los que se da tratamiento al tema de seguridad ciudadana y, específicamente, para Centroamérica.

Constituye un texto de referencia alrededor de las dimensiones conceptuales de la seguridad, fundamentalmente en su primer capítulo (Los conceptos) donde se precisa la noción de (in)seguridad ciudadana y su relación teórica y de valores con el enfoque del desarrollo humano propuesto por PNUD.

Localización: www.pnud.org

Policía Nacional (1991). *Memorias del primer congreso mundial de Policía.* septiembre 9 al 13 de 1991. Santafé de Bogotá, D. C., mimeo, 1991.

Estas memorias agrupan las intervenciones, ponencias y conferencias presentadas por diputados, delegados y representantes de cuerpos de policía internacional (Francia, Canadá, EEUU, Guardia Civil Española, China, Chile y Colombia) en el marco del centenario de la policía Nacional de Colombia.

El congreso se enfocó en realizar un detenido análisis sobre las estrategias contra la criminalidad con proyección al año 2000, entre las que se destacaron nuevos sistemas para enfrentar el terrorismo y el narcotráfico y el papel del servicio de policía rural y urbana en el próximo siglo, entre otros temas.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Riedmann, Arnold (1996). "La reforma policial en Colombia", en *Justicia* en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia: Biblioteca Juridica Diké, pp. 215-239.

Se agrupa una serie de trabajos cuyo principal objetivo consiste en ofrecer una aproximación global sobre el perfil de la policía latinoamericana.

Los escritos fueron presentados en el encuentro de expertos policiales latinoamericanos celebrado en mayo de 1995 en Panajachel, Guatemala.

La publicación ofrece una muestra representativa del estado y el modo de funcionamiento que la policía tiene hoy día en América Latina, junto con los avances investigativos sobre la institución policial en el continente.

Dentro de los textos sobresalen casos de estudio de Guatemala, Bolivia, Argentina, Venezuela, Colombia, São Paulo, México, así como algunos aportes realizados por científicos europeos y norteamericanos quienes analizan a América Latina en su conjunto y muestran avances en la materia en Alemania.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Ruiz, Juan Carlos et ál. (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía.* Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Como se señala en la presentación del texto, "este libro solo pretende abrir el abanico de opciones y perspectivas en el estudio de la seguridad ciudadana y la policía, contribuyendo con un análisis comparado en el análisis de estos temas". En el desarrollo de esta tarea, el texto plantea un análisis de las políticas de seguridad ciudadana desarrolladas en el mundo para combatir la delincuencia y la criminalidad y el rol que dentro de esta función ejerce la policía. Si bien el texto tiende a mantener una perspectiva internacional comparada, cuenta a la vez con un gran peso de contenido en el ámbito de la policía colombiana.

Se divide en tres partes. Las dos primeras se encuentran enfocadas en comparar (a nivel internacional) las dinámicas en seguridad ciudadana así como las policías de diferentes países del mundo. La tercera parte alude especialmente al caso colombiano en lo concerniente a las reformas de la policía así como en la identificación que ha tenido la incidencia de la cooperación internacional en el combate a la criminalidad transnacional. A lo largo de sus siete capítulos se establecen comparaciones alrededor del tema de políticas de seguridad, policía en América Latina, seguridad local, sector privado, seguridad ciudadana y criminalidad.

El primer capítulo: "La criminalidad: otra tendencia globalizadora", constituye un marco de referencia para la discusión sobre las diversas estrategias de seguridad ciudadana y retos policiales mediante la presentación de las principales tendencias de seguridad internacional en el contexto de la globalización.

El segundo: "Tendencias mundiales en seguridad ciudadana: dos décadas de reformas" presenta un estudio comparado de las estrategias de seguridad ciudadana a nivel mundial durante las dos últimas décadas.

El tercero: "La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria" se encarga de analizar las políticas de seguridad en América Latina y el perfil de la policía frente al problema de la delincuencia. El artículo deja entrever que las políticas de seguridad en la región no han sido exitosas, como tampoco lo han sido las reformas hechas a la policía.

El cuarto: "Dr. Jeckill y Mr. Hyde: la policía frente a la seguridad local" examina el tema de la seguridad local en la región y muestra la necesidad de ligar seguridad ciudadana con las necesidades de los sectores y la región.

El quinto: "La relación de la policía y el sector privado: entre el bien público y la externalidad privada" aborda las características, problemáticas y tensiones que se dan en la interacción del Estado y las fuerzas policiales con la seguridad privada. El artículo propone que la relación entre policía y vigilancia privada debe alternar las visiones de competencia y cooperación.

El sexto: "Mutatis mutandis: las reformas de la policía colombiana" presenta los cambios y modificaciones más notables ocurridos en la policía nacional en Colombia en la última década, que han ido desde la modificación de su carácter militar, pasando por los intentos de modernización organizacional, hasta la renovación de los viejos controles.

El séptimo: "La cooperación internacional en la modernización de la policía colombiana: la narcotización de la agenda" expone la relación entre la cooperación internacional destinada a la policía colombiana y los objetivos de fortalecimiento de la institución que han estado dirigidos más hacia la lucha antinarcóticos, lo que ha traído consigo un desplazamiento en las prioridades de la institución en áreas como la seguridad ciudadana y la prevención del delito, por lo cual se habla de una "narcotización" de la agenda en el fortalecimiento y transformación institucional de la entidad mediante iniciativas como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Secretaría de Gobierno y Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2006). *Bogotá segura y sin indiferencia*. Bogotá: Panamericana.

El texto presenta los diferentes postulados de una política garantista de la administración en materia de seguridad ciudadana. Se recogen entonces los lineamientos generales, los planes y los instrumentos que contribuyen a hacer realidad los propósitos formulados por la administración en el marco del programa de gobierno "Bogotá sin indiferencia".

El documento hace una presentación en detalle del Sistema Integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia a partir de la explicación de diferentes temas en sus seis capítulos: de lo coercitivo a lo preventivo, una política garantista, Bogotá, el centro de atención, Instrumentos del sistema, recursos y lógica del sistema y evaluación y seguimiento del sistema.

Localización: Archivo de Bogotá.

Segovia, Guillermo, ed. (1997). *Justicia, seguridad y convivencia ciudada*na en Santa Fe de Bogotá. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Recoge las ponencias presentadas en el seminario "Justicia, seguridad y convivencia ciudadana" realizado por la Consejería Presidencial para el Desarrollo Territorial y de Santa Fe de Bogotá y en el que se realizó un diagnóstico actualizado sobre la violencia y la criminalidad, el desempeño de las autoridades policivas y judiciales, las alternativas y políticas que frente al tema desarrollan los gobiernos nacional y distrital, entre otros temas.

El texto se presentó como un insumo de gran importancia en la medida en que contribuirá en la definición de las políticas y las estrategias de seguridad y justicia del Gobierno Nacional y de las administraciones distrital y locales durante el periodo 1998-2000.

Contiene un total de 11 trabajos agrupados en tres temas básicos: a) Violencia criminalidad y delincuencia, b) Justicia, resolución de conflictos y cultura ciudadana y c) Seguridad ciudadana y función policial.

El texto "Justicia, seguridad y convivencia ciudadana", escrito por Guillermo Segovia, hace un balance estadístico de la situación durante la administración Mockus-Bromberg en el marco de la estrategia de cultura ciudadana.

"Violencia, criminalidad y delincuencia", redactado por el comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, brigadier general Teodoro Campo Gómez, hace una revisión del comportamiento delictivo en la ciudad durante el periodo 1992-1997 en términos de las estrategias de prevención empleadas.

En "Muertes y lesiones por causas violentas", la directora del Centro Nacional de Referencia sobre la Violencia del Instituto de Medicina Legal y

Ciencias Forenses, presenta un balance de la situación de muertes y lesiones por causas violentas, señalando sus principales características y algunas propuestas de prevención.

Pablo Casas Dupuy ("Percepción ciudadana sobre la inseguridad y la delincuencia") desarrolla una interpretación de los resultados de la encuesta sobre percepción ciudadana en materia de inseguridad y delincuencia.

"Sentido de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos" es el texto aportado por Almabeatriz Rengifo López, ministra de Justicia y del Derecho, donde aborda el sentido de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos desde una perspectiva y reflexión ética, filosófica y política.

"Situación de la Justicia en Colombia (Aproximación a Santa Fe de Bogotá)", de Alfredo López, director de la Corporación Excelencia en la Justicia, realiza una interpretación comparativa de las cifras sobre seguridad y justicia tanto a nivel nacional como en la capital para, con ello, proponer una estrategia social, cívica, administrativa y operativa que contribuya a superar el problema.

Alicia Eugenia Silva (secretaria de Gobierno de Bogotá) delimita las responsabilidades entre el nivel nacional y distrital en materia de seguridad para, con ello, considerar el nivel de responsabilidad del Distrito, en su trabajo "Seguridad, justicia local y autorregulación ciudadana".

Julián Delgado (abogado y asesor internacional), por su parte, señala el impacto de las transformaciones políticas, sociales y económicas en las ciudades en los últimos años en materia de seguridad, centrando su análisis en los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad del Estado.

El comandante y jefe del Área Alto Manhattan del Departamento de Policía de New York, Nicolás Estavillo, a través de su trabajo "New York: Estrategia anticrimen y acción policial", hace una presentación de la estrategia de acercamiento a la comunidad y reducción de la criminalidad en la ciudad norteamericana.

Por su parte, el brigadier general y subdirector de la Policía Nacional de Colombia, Luis Ernesto Gilibert, en el texto "Causas de la delincuencia y estrategias para enfrentarla", analiza las causas generadoras y facilitadoras de la criminalidad y procura una explicación de cómo la inseguridad fue apropiándose de las ciudades y cómo, frente a esto, la policía adelanta una serie de estrategias conducentes a recuperar la seguridad.

En el último texto: "La seguridad debe ser un asunto de todos", el consejero presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, Herman Arias Gaviria, hace una confrontación estadística entre la situación de Bogotá y la situación nacional para, con ello, argumentar la necesidad de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas de seguridad, a la vez que propone una mayor descentralización en la materia junto con la necesidad de estructurar una policía local.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Vargas Lleras, Enrique (1996). ¿Por qué no funciona la seguridad en Santafé de Bogotá? Bogotá: Concejo de Santafé de Bogotá, D. C.

Este documento, escrito por el senador Vargas Lleras en pro de la seguridad de la ciudad, analiza el pie de fuerza así como el presupuesto decretado para 1996 por el Fondo de Vigilancia y Seguridad. Es una radiografía de lo que ocurrió con el tema de la seguridad en la ciudad durante los años 1995 y 1996.

Localización: Archivo de Bogotá.

Varios (1999). "Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz", en Camacho, Álvaro y Leal Buitrago, Francisco (compiladores). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Santa Fe de Bogotá: Giro Editores, pp. 73-129.

Procura sugerir una serie de medidas desde el Estado en materia de seguridad que sean tenidas en cuenta en los procesos de pacificación del país.

Para esto se propone en su primera parte una elaboración de una nueva noción de seguridad nacional que articule la dinámica del conflicto armado colombiano y se actualicen así las visiones de defensa nacional y la misión del ejército después de las visiones aportadas por la guerra fría.

El segundo apartado trata sobre los aspectos factibles de ser incluidos en una estrategia de seguridad ciudadana por el ejecutivo, en una doble vía: nacional y local. Para esto se propone un modelo de seguridad ciudadana que aborde aspectos institucionales (como el establecimiento de una instancia técnica de seguridad y convivencia, un sistema de planeación e información y el fortalecimiento de la policía), un fortalecimiento en materia de prevención y una mayor participación ciudadana, entre otros.

El tercer apartado propone líneas generales que servirían de base para una reorganización operativa del ejército. El cuarto apartado muestra algunas medidas convenientes para una reorganización de las instituciones de policía y el quinto y último apartado identifica aspectos y mecanismos que convendría tener en cuenta para un control efectivo de armas livianas.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Velásquez, Elkin (2008). *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Bogotá*. Bogotá: UN-Habitat, Programa ciudades más seguras.

El concepto de "libro blanco" a nivel internacional se refiere a un instrumento de evaluación y orientación de las capacidades institucionales y sociales para responder a las dinámicas cambiantes de una problemática determinada. Su elaboración es un proceso de construcción colectiva, que acuda a los sistemas de preferencias de los diferentes actores y que facilite el diálogo multipartito, base de muchos consensos necesarios para la acción futura. En el caso de una ciudad, este proceso debe acudir a lo que se podría llamar la "inteligencia colectiva de la ciudad", que resulta de la contrastación

y articulación de las experiencias y las visiones de los diferentes actores. Por lo anterior, un "libro blanco" es también un instrumento de gobernanza y gobernabilidad. El *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá* es un instrumento de gobernabilidad que promueve un ejercicio de prospectiva sobre la seguridad de Bogotá, vista desde diferentes ángulos, y, a la vez, un proceso que permite el diálogo y la dialéctica entre los actores de la seguridad urbana, orientado a encontrar de manera colectiva respuestas a los retos futuros que representa la seguridad para Bogotá.

El problema que aborda el *Libro blanco* es el futuro de la seguridad ciudadana. Lo más importante de todo proceso que pretende solucionar un problema es establecer las preguntas. La primera fase del libro tiene por objetivo identificar las preguntas y los retos a analizar en torno a ocho temáticas que han sido consideradas por el comité directivo como aquellas por las cuales debería iniciar el proceso. Estas temáticas son: las implicaciones del conflicto armado y el posconflicto en la seguridad ciudadana de Bogotá, la reducción de factores de riesgo frente al homicidio y los delitos contra el patrimonio, el fortalecimiento de la dimensión preventiva socioeconómica e integral, la gobernabilidad de la seguridad urbana y la participación ciudadana, el desarrollo de las relaciones interinstitucionales y territoriales para la seguridad urbana, la evolución de la fuerza pública, las relaciones entre seguridad urbana y justicia, la medición, las representaciones sociales y la comunicación en materia de seguridad.

En este desarrollo, más de medio centenar de expertos de la ciudad participaron en reuniones de trabajo con el fin de definir dichas preguntas y establecer los retos más importantes por cada una de estas temáticas.

Localización: Biblioteca Luis Ángel Arango.

Impreso en Bogotá D.C., Colombia Subdirección Imprenta Distrital D.D.D.I